

LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS EN SÍNTESIS

La presente síntesis de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional está destinada a los usuarios de los notas sobre el derecho a la alimentación que la acompañan. En ella se indican someramente el propósito, la naturaleza y el contenido de las directrices, pero no se trata de interpretarlas, resumirlas o reemplazarlas.

Las Directrices voluntarias constituyen un instrumento práctico y basado en los derechos humanos para ayudar a hacer realidad el derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Son de carácter voluntario y, por ello, carecen de fuerza jurídica obligatoria, si bien tienen su fuente en el derecho internacional e imparten orientación sobre la forma de poner en práctica obligaciones vigentes. Las Directrices voluntarias están destinadas a todos los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como a los que aún no lo han ratificado, sean países desarrollados o en desarrollo. Las Directrices pueden ser también utilizadas por quienes quieran propugnar una mejor realización del derecho a la alimentación adecuada en el plano nacional.

Las directrices voluntarias tienen en cuenta una amplia variedad de principios y factores de importancia, entre ellos la igualdad y la no discriminación, la participación y la inclusión, la rendición de cuentas y el Estado de derecho, así como que todo los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.

La Directrices voluntarias constan de tres secciones principales:

SECCIÓN I Prefacio e introducción

SECCIÓN II Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas

SECCIÓN III Medidas, acciones y compromisos internacionales

SECCIÓN I

Se recuerda el texto de importantes instrumentos jurídicos internacionales y se dan definiciones de seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación y los enfoques basados en los derechos humanos.

SECCIÓN II

DIRECTRIZ 1 - Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el Estado de derecho: Se refiere a los elementos necesarios para que una sociedad libre y democrática proporcione un entorno pacífico, estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad.

DIRECTRIZ 2 - Políticas de desarrollo económico:

Apunta a promover un desarrollo económico sostenible y de amplia base en apoyo de la seguridad alimentaria partiendo de una evaluación de la situación económica y social y del grado de inseguridad alimentaria y sus causas. Las políticas deben ser acertadas, generales y no discriminatorias. Se pone de relieve la necesidad de concentrarse en la agricultura y el desarrollo rural cuando la pobreza constituye predominantemente un fenómeno rural. También se presta debida atención al problema cada vez más grave de la pobreza en el medio urbano.

DIRECTRIZ 3 - Estrategias: alienta a los Estados a considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para el derecho a la alimentación como parte de una evaluación

detallada de las estructuras legal, normativa e institucional. Exhorta a que se incorpore una perspectiva de derechos humanos en las estrategias existentes, que deberían ser transparentes, influyentes y completas, y se formulen en un régimen de participación.

DIRECTRIZ 4 - Sistemas de mercado:

Insiste en mejorar el funcionamiento de los mercados para promover el crecimiento económico y un desarrollo sostenible. Habría que garantizar un acceso no discriminatorio a los mercados. Se insiste en la obligación del Estado de proteger a los titulares de derechos al igual que en su responsabilidad de, entre otras cosas, prevenir prácticas no competitivas de mercado y recabar el compromiso de quienes actúan en el mercado de materializar el derecho a la alimentación por conducto de políticas que promuevan la seguridad alimentaria.

DIRECTRIZ 5 - Instituciones: Destaca la importancia de las instituciones públicas en todo los planos y sugiere que una institución específica quede encargada de coordinar la aplicación de las Directrices voluntarias.

DIRECTRIZ 6 - Partes interesadas: Promueve la adopción de un planteamiento de un enfoque basado en la existencia de numerosas partes interesadas para la seguridad alimentaria nacional, con la plena participación de la sociedad civil y del sector privado.

DIRECTRIZ 7 - Marco jurídico: Se refiere a las medidas y los instrumentos legales para apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación y a los recursos judiciales para los casos en que este derecho es vulnerado.

DIRECTRIZ 8 - Acceso a los recursos y bienes: Se refiere a la obligación del Estado de respetar y proteger los derechos de las personas en cuanto al acceso a los recursos naturales y de facilitar un acceso seguro, sostenible y no discriminatorio a esos recursos, de ser necesario mediante una reforma agraria. En las Directrices se formulan recomendaciones acerca del mercado laboral, la tierra, el agua, los recursos genéticos, la sostenibilidad y los servicios.

DIRECTRIZ 9 - Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor: Se refiere a las disposiciones de carácter tanto legal como institucional para asegurar la inocuidad de los alimentos en la protección del consumidor, ya sean de producción local o importados.

DIRECTRIZ 10 - Nutrición: Promueve una mayor diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y de preparación de los alimentos a fin de prevenir la malnutrición. Los cambios en la disponibilidad de alimentos y en el acceso a ellos no deberían afectar negativamente a la composición de la dieta y la ingesta. Al adoptar decisiones en materia de políticas y programas habría que tener en cuenta los valores culturales de los hábitos dietéticos y alimentarios.

DIRECTRIZ 11 - Educación y sensibilización: Se refiere al aumento de las oportunidades de educación y formación, especialmente para niños y mujeres, en apoyo del desarrollo sostenible. Habría que incorporar la enseñanza de los derechos humanos en los programas de estudios escolares y capacitar a funcionarios y miembros de la sociedad civil para que participen en la realización progresiva del derecho a la alimentación.

DIRECTRIZ 12 - Recursos financieros nacionales: Se alienta a asignar recursos presupuestarios a programas contra el hambre y la pobreza. Los programas y los gastos sociales básicos deberían quedar protegidos en caso de recortes presupuestarios.

DIRECTRIZ 13 - Apoyo a los grupos vulnerables: Destaca la necesidad de identificar a quienes carecen de seguridad alimentaria, además de determinar las razones para ello, y de formular medidas para dar acceso en forma inmediata y progresiva a una alimentación adecuada. Habría que superar la discriminación contra determinados grupos y asegurar efectivamente que la asistencia se dirija a quienes la necesitan.

DIRECTRIZ 14 - Redes de seguridad: Recomendamos que se establezcan y mantengan redes de seguridad para los sectores más débiles de la sociedad. Las redes de seguridad deberían ir acompañadas de medidas complementarias, tales como el acceso a agua potable y el saneamiento, atención de la salud y educación nutricional, a fin de promover una seguridad alimentaria sostenible a largo plazo.

DIRECTRIZ 15 - Ayuda alimentaria internacional: Insiste en que la ayuda alimentaria debe tener en cuenta la inocuidad de los alimentos y las tradiciones alimentarias y culturales. Los programas de asistencia alimentaria no deberían causar trastornos a la producción local ni a los mercados locales de alimentos y deberían tener una clara estrategia de salida de manera de no crear dependencia. Habría que garantizar a los organismos humanitarios el acceso irrestricto y en condiciones de seguridad a las poblaciones necesitadas. La asistencia alimentaria de emergencia debería también tener en cuenta los objetivos de socorro y rehabilitación a largo plazo.

DIRECTRIZ 16 - Catástrofes naturales y provocadas por el hombre: Recuerda ciertas disposiciones del derecho internacional humanitario con respecto a la destrucción o retención de alimentos como método de guerra. Se destaca también la importancia de tener completos sistemas de alerta temprana y mecanismos eficaces para la acción en caso de desastre natural.

DIRECTRIZ 17 - Vigilancia, indicadores y puntos de referencia: Se refiere a la necesidad de establecer sistemas para vigilar y evaluar la realización del derecho a la alimentación, especialmente con respecto a grupos vulnerables como las mujeres, los niños y las personas de edad.

DIRECTRIZ 18 - Instituciones nacionales de derechos humanos: Sugiere que las instituciones nacionales de derechos humanos sean independientes y autónomas e incluyan en sus mandatos el derecho a la alimentación. Se alienta a los Estados en que no haya tales instituciones a que las establezcan.

DIRECTRIZ 19 - Dimensión internacional: Se alienta a los Estados a poner en práctica las medidas, las acciones y los compromisos que se han aprobado a nivel internacional, enumerados en la sección III de las Directrices voluntarias.

SECCIÓN III

Contiene disposiciones dimanadas de textos aprobados en diversos foros internacionales y se refiere a los siguientes temas:

- > Cooperación internacional y medidas unilaterales
- > Papel de la comunidad internacional
- > Cooperación técnica
- > Comercio internacional
- > Deuda externa
- > Asistencia oficial para el desarrollo
- > Asistencia alimentaria internacional
- > Colaboración con las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado
- > Promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada
- > Presentación de información a nivel internacional



Para descargar un ejemplar
www.fao.org/righttofood/en/23413/highlight_51802en.html

Para encargar un ejemplar impreso
Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria mundial. 2005. Roma, FAO. 4 págs. ISBN 92-5-105336-7.

Contactar
Grupo de Comercialización y Ventas
Servicio de Gestión de las Publicaciones
FAO, Dirección de Información
Viale delle Terme di Caracalla
00100 Roma, Italia
Publications-Sales@fao.org
Fax: + 39 06 5705 3360

① INTRODUCCIÓN

② POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

③ CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES

④ POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA

⑤ NUTRICIÓN Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

⑥ EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA

⑦ REDES DE SEGURIDAD SOCIAL

⑧ SITUACIONES DE EMERGENCIA

NOTA ①

INTRODUCCIÓN A LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS

Preparada por

Frank Mischler, Economista, División de Agricultura y Desarrollo Económico, FAO

Margret Vidar, Oficial Jurídico, Servicio de Asuntos Jurídicos Generales, FAO

Michael Windfuhr, Secretario General, FIAN International

H

acer realidad el derecho de la humanidad a no pasar hambre constituye un reto mundial de importancia crítica a que se hizo frente en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en los objetivos de desarrollo del Milenio relativos a la reducción del hambre.

Habida cuenta de que el número de personas malnutridas sigue siendo elevado, en todo caso, no es probable que se alcance ninguna de esas metas a pesar de que las causas de la pobreza y el hambre y los instrumentos para combatirlas son bien conocidas.

En consecuencia, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) atribuye

primordialmente a la falta de voluntad política el hecho de que no se haya avanzado suficientemente. Las Directrices voluntarias apuntan a rectificar esta situación insistiendo en el derecho humano a una alimentación adecuada y recomendando las formas de hacer que ese derecho se lleve mejor a la práctica en el plano nacional. Las Directrices son útiles para los Estados y los funcionarios de gobierno que quieran introducir cambios a fin de llevar a la práctica el derecho a la alimentación. Asimismo, dan atribuciones a la sociedad civil para exigir que se califique a la seguridad alimentaria de cuestión prioritaria.

Las Naciones Unidas reconocieron oficialmente el derecho a la alimentación como derecho humano universal en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Casi dos decenios más tarde, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por 152 Estados, convirtió al derecho a la alimentación en derecho internacional con fuerza obligatoria para ellos.

En 1996 la Cumbre Mundial sobre la Alimentación asignó al derecho a la alimentación un lugar más importante en el programa político de la FAO y de sus Miembros. Se indicó que podían hacer los Estados para poner término al hambre y la

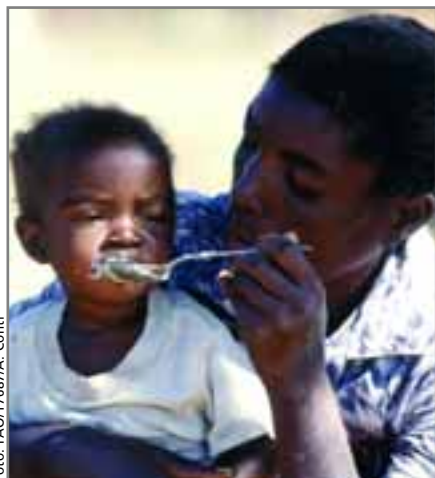


Foto: FAO/17687/A. Conti

INTRODUCCIÓN

malnutrición. Además, en el Plan de Acción se instaba a esclarecer el contenido del derecho a la alimentación y los medios de llevar a la práctica este derecho reconocido en el derecho internacional, lo cual se logró en gran medida en virtud de la Observación general 12, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1999. La Observación general 12 fue y sigue siendo importante para el desarrollo del derecho internacional. Sin embargo, muchos Estados y organizaciones de la sociedad civil pidieron que se elaborara un instrumento más operativo para orientar la puesta en práctica del derecho a la alimentación.

En la declaración relativa a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años más tarde, documento aprobado en junio de 2002, los Estados tomaron la decisión de formular "Directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional". El Consejo de la FAO estableció para este fin un grupo de trabajo intergubernamental. Tras 20 meses de intensas negociaciones, el Grupo presentó las Directrices Voluntarias al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la FAO y el Consejo de la FAO las aprobó en su 127º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2004.

LA IMPORTANCIA DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS

Las Directrices voluntarias ¿pueden realmente ayudar a luchar contra el hambre? La respuesta, en una palabra, es sí. Las Directrices prestan especial atención a las políticas del Estado que pueden contribuir a materializar el derecho a la alimentación y alientan a los Estados a revisar las que no son adecuadas y a reconocer aquellas que contribuyen a la inseguridad alimentaria o vulneran derechos humanos. Según las conclusiones del grupo de trabajo encargado del objetivo de desarrollo del Milenio 1, el hambre es en gran medida un fenómeno rural que afecta política y geográficamente a individuos o grupos marginados. En su mayor parte se trata de pequeños agricultores o trabajadores rurales sin tierra que suelen carecer de acceso a recursos de producción suficiente, además de carecer de conocimientos y medios para utilizar los recursos de que disponen. Si bien las catástrofes naturales o provocadas por el hombre pueden contribuir a que la producción de alimentos sea insuficiente y a que no haya acceso a alimentos, el hambre y la malnutrición crónica son por lo general resultado de la discriminación y la marginación en el acceso a recursos de producción u oportunidades de ingreso y en la utilización de ellos.



Foto: FAO/17355

En este contexto queda de manifiesto la importancia de las Directrices voluntarias. Con arreglo al sistema basado en los derechos que se propugna en ellas para erradicar el hambre, los Estados son responsables ante quienes viven en su territorio. En las Directrices se recomienda un planteamiento que incluye tanto el acceso a los recursos de producción como la asistencia para quienes no pueden alimentarse a sí mismos. Se destaca además en ellas la importancia de la vigilancia independiente de los derechos humanos, los mecanismos de reclamación y los recursos administrativos. Además, se ofrece

orientación a los legisladores que buscan medios de mejorar los sistemas legales vigentes y a los administradores que quieren mejorar la política del gobierno y supervisar la forma en que se pone en práctica.

En las Directrices se reconoce que únicamente los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben rendir cuenta de la forma en que lo cumplen. Sin embargo, las Directrices están dirigidas a todos los Estados, hayan o no ratificado el Pacto.

Las Directrices Voluntarias no contienen ni establecen nuevas obligaciones con fuerza jurídica obligatoria; su valía

Foto: FAO/17060/M. Marzot



consiste en qué sirven para traducir un derecho en recomendaciones de medidas concretas y en qué sirven de importante referencia para orientar las políticas y los programas en el plano nacional.

Se trata del primer documento negociado por Estados en que se consignan las obligaciones de respetar, proteger y concretar el derecho a la alimentación, tal como desde hace tiempo propician destacados expertos en derechos humanos (véase la Observación General 12). Las Directrices cubren todos los principales elementos que tienen que ver con la realización del derecho a la alimentación. De esta manera, pueden constituir un instrumento importante y práctico para que los Estados y la sociedad civil formulen la política nacional y ejerzan influencia en ella.

Foto: FAO/17819/A. Conti



¿POR QUÉ EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ES DIFERENTE?

Los conceptos de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria no son contradictorios ni incompatibles. El derecho a la alimentación refuerza las iniciativas en materia de seguridad alimentaria añadiendo conceptos de obligaciones, recursos, no discriminación y Estado de derecho. El derecho a una alimentación suficiente, adecuada e inocua para todos tiene que concretarse en todo momento. Los Estados, sobre los cuales recae primordialmente esa obligación, tienen el deber de establecer un entorno jurídico, institucional y de política que permita a todos alimentarse, ya sea produciendo alimentos o ganándose el sustento. Cuando la gente no puede cuidarse a sí misma por su edad, por estar enferma o por pasar por una época de crisis, por ejemplo, los Estados deben proporcionar apoyo directamente. La principal diferencia entre el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria consiste en la dimensión legal. En el nuevo paradigma, se reconoce que la seguridad alimentaria es un derecho y no un simple objetivo de política sin fuerza obligatoria. No se trata de que los Estados puedan optar por cuidar al hambriento y al vulnerable, sino de que tienen la obligación de hacerlo. La persona deja de ser objeto de la política del Estado y pasa a ser un sujeto que puede legítimamente reclamar que el gobierno tenga efectivamente en cuenta su situación. Tiene que haber mecanismos judiciales y cuasi judiciales adecuados para hacer frente a las posibles violaciones del derecho a la alimentación. En un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos, las normas y principios de derechos humanos deben orientar toda la programación y toda la ejecución. Los derechos humanos, como la libertad de expresión, opinión, reunión y asociación y el derecho a la no discriminación, deben ser respetados en todo momento.

Características de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos humanos

- > Reconoce que el acceso a la alimentación es un derecho humano
- > Da al ser humano un lugar central en el desarrollo
- > Reconoce que el ser humano es titular de derechos, no solo beneficiario
- > Hace que la realización progresiva del derecho a la alimentación sea obligatoria, no optativa
- > Hace que los Estados sean conscientes de sus obligaciones y señala las que incumben a otras partes interesadas
- > Sirve para evitar políticas y actividades nocivas que transgredan la obligación de respetar y proteger el derecho a la alimentación
- > Asigna prioridad a la lucha contra el hambre a nivel nacional
- > Aplica principios de derechos humanos
 - > No discriminación e igualdad
 - > Transparencia y participación
 - > Responsabilidad y Estado de derecho
- > Reconoce que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí (véase la Declaración de Viena de Derechos Humanos)
- > Instituye mecanismos de reclamación y recurso para denuncias de violaciones del derecho a la alimentación
- > Asegura que quienes están obligados a materializar ese derecho tengan que rendir cuenta de sus actos y omisiones

LA UTILIDAD DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA QUIENES TRABAJAN EN PRO DEL DESARROLLO

Las Directrices voluntarias, si bien fueron formuladas por los Estados para funcionarios de gobierno, pueden ser útiles para todos quienes trabajan en pro del desarrollo, cualquiera que sea su función. Representan un acuerdo de los Estados sobre las medidas necesarias para materializar el derecho humano a la alimentación y, por lo tanto, deberían ser utilizadas por organismos de las Naciones Unidas, organizaciones bilaterales de cooperación para el desarrollo y organizaciones no gubernamentales.

Las Directrices voluntarias incorporan en la teoría y las políticas de desarrollo los principios de la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos. Las actividades de desarrollo basadas en los derechos humanos deberían incluir:

1. La realización de los derechos humanos como objetivo último;
2. El cumplimiento de los principios de derechos humanos; y
3. El desarrollo de la capacidad de los titulares de derechos para hacerlos valer



Foto: FAO/16913/G. Thomas

y la de los titulares de obligaciones para cumplirlas, reconociendo al mismo tiempo las obligaciones del organismo de desarrollo.

En la práctica, las actividades de desarrollo que se formulan con un enfoque basado en los derechos humanos determinarán la relación entre individuos y grupos con reivindicaciones válidas (los titulares de derechos) y los actores estatales y no estatales a quienes incumben las obligaciones y la responsabilidad correspondientes (los titulares de obligaciones). Han de identificar a los titulares de los derechos (y a los propios derechos) y a los titulares de las

obligaciones (y sus propias obligaciones).

Las Directrices voluntarias aportan ideas para nuevas políticas o medidas correctivas útiles para quienes trabajan en distintos campos del desarrollo.

La Directrices ya se están utilizando para llevar a la práctica el derecho a la alimentación en algunos países.

Se espera que promuevan el diálogo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil y entre las entidades internacionales y nacionales de gobierno, convirtiéndose de este modo en fuente de inspiración para los grandes cambios de política que se necesitan en muchos países a fin de erradicar el hambre.

REFERENCIAS/FUENTES DE CONSULTA ÚTILES

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (se puede consultar también en www.unhchr.ch)
- de Haen, H. y Thomas, J. 2006. Putting the right to adequate food into practice. *Entwicklung & Ländlicher Raum*. 40(1): 14-17.
- Eide, W.B. y Kracht, U., eds. 2005. *Food and human rights in development, Volume I: Legal and institutional dimensions and selected topics*. Antwerp, Belgium, Intersentia.
- FAO. 2002. *Declaration of the WFS:fyl*, International Alliance Against Hunger (se puede consultar también en www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm)
- FAO. 2005. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005*. Roma.
- Naciones Unidas. 1993, *Declaración de Viena de Derechos Humanos*. Documento de las Naciones Unidas A/Conf/157/23 (se puede consultar también en [www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument))
- Naciones Unidas. 1999. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Observación general 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*. E/C.12/1999/5 (se puede consultar en www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument).
- UN Millennium Project, Task Force on Hunger. 2005. *Halving hunger: it can be done*. Londres (se puede consultar también en www.unmillenniumproject.org/documents/Hunger-lowres-complete.pdf).
- United Nations Standing Committee on Nutrition. 2005. Closing the gap on the right to adequate food. SCN News, 30 (se puede consultar también en www.unsystem.org/scn/Publications/SCNNews/scnnews30.pdf).

Para ordenar copias adicionales contactar a la FAO. | Para descargar: www.fao.org/righttofood
Esta nota puede ser citada como: FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma.
Derechos de Autor © 2006 FAO.

- ① INTRODUCCIÓN
- ② POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
- ③ CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES
- ④ POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA
- ⑤ NUTRICIÓN Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
- ⑥ EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA
- ⑦ REDES DE SEGURIDAD SOCIAL
- ⑧ SITUACIONES DE EMERGENCIA

NOTA ②

POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO

Preparada por

Lynn Brown, Asesora de Política, División de Apoyo a los Programas y de Política Estratégica, PMA
Carlos López, Oficial de derechos humanos, Departamento Económico y Social de la FAO

Con arreglo al derecho internacional, los Estados están obligados a tomar todas las medidas adecuadas para asegurar la realización del derecho a una alimentación adecuada y otros derechos humanos.

En última instancia, los Estados y sus entidades descentralizadas de gobierno escogen diversas políticas económicas para promover el desarrollo económico nacional y local, sentando las bases para la realización del derecho a la alimentación.

La política económica y financiera no es per se una política de derechos humanos ni una política relativa al derecho a la alimentación. Sin embargo, las metas económicas que se elijan, sumadas al proceso que se utilice para elegir las metas y las políticas y llevarlas a la práctica revisten importancia crucial para el logro de los derechos humanos en general y del derecho a la alimentación en particular.



Foto: FAO/17681/A. Conti



Foto: FAO/12507/G. Moneta

POLÍTICAS ECONÓMICAS EN FAVOR DE LOS POBRES Y PARTICIPACIÓN EN SU FORMULACIÓN

Habida cuenta de que los recursos financieros, sean internos o procedan de la cooperación internacional, son escasos, la realización del derecho a la alimentación en la mayoría de sus elementos únicamente puede tener lugar en forma gradual en el curso del tiempo. Sin embargo, la realización inmediata de ese derecho es primordial cuando no requiere recursos adicionales (eliminar todas las formas de discriminación, por ejemplo).

Un crecimiento económico sostenido genera recursos fiscales para financiar programas públicos adecuados de seguridad alimentaria y genera además oportunidades de ganarse el sustento que permiten a los más pobres salir de la pobreza. Una estrategia de crecimiento económico que sea favorable a los pobres es esencial para lograr el derecho a la alimentación.



Foto: FAO/19662/G. Bizzarri

A los efectos de formular una estrategia de crecimiento que sea favorable a los pobres, las Directrices voluntarias recomiendan que los Estados utilicen datos no agregados para obtener un conocimiento a fondo de quiénes son los pobres, donde están y por qué son pobres. Esta información es esencial para formular una efectiva estrategia de reducción de la pobreza. Se pueden utilizar luego evaluaciones del impacto en el derecho a la alimentación a fin de formular políticas que permitan la participación de todas las partes interesadas, particularmente quienes carecen de seguridad alimentaria, hacer más transparente la política y hacer que los Estados rindan mayor cuenta de sus actos al electorado.

El sistema de participación en la formulación de la política, con inclusión de todas las partes interesadas, sin discriminación alguna, puede emplearse en todo los niveles de gobierno, incluidas las políticas macroeconómicas y monetarias, elementos esenciales de una estrategia de desarrollo que favorezca a los pobres. La participación puede asegurar que se establezcan metas y parámetros coherentes de política con respecto tanto a la reducción de la pobreza como a la realización del derecho de la alimentación y puede servir para que la política se aplique mejor en todo momento cuando los recursos son muy limitados. Cuando hay participación, plena información y transparencia, las distintas partes interesadas son menos propensas a hacer fracasar políticas que pueden ser positivas.

La participación fue fundamental para el éxito de la alianza social establecida en Irlanda a fines de los años ochenta para superar una crisis macroeconómica. El proceso se ha convertido en un ciclo trienal de negociación y acuerdo entre el gobierno y organizaciones privadas, la sociedad civil y organizaciones voluntarias. Si bien es difícil indicar cuál es la causa y cuál el efecto, esta alianza social constituye un importante factor en los sólidos resultados económicos registrados por Irlanda a partir de 1987. La economía del país fue muy sólida entre 1987 y 1999: un superávit presupuestario de más de 1,1 mil millones de libras irlandesas permitió aumentar en un 150 por ciento el gasto en salud, en un 84 por ciento el gasto en educación y en un 70 por ciento el gasto en bienestar social y que el desempleo bajara del 17,5 por ciento a menos del 5 por ciento. Además, la inflación media anual, que había llegado a un 20 por ciento a principios de los años ochenta, no ha pasado del 3 por ciento desde 1987.

Fue también una crisis fiscal lo que impulsó un sistema de participación a nivel municipal en Porto Alegre (Brasil) en 1989. Cuando la desindustrialización, el endeudamiento, una escasa base de recursos y un enorme aumento de la población ejercieron gran presión sobre los servicios municipales y dejaron al presupuesto prácticamente al borde de la bancarrota, el gobierno municipal instituyó un régimen de participación para el gasto presupuestario. Desde entonces los progresos han sido

ENFOQUE

¿Qué es un crecimiento que favorece a los pobres?

Se ha debatido mucho qué constituye un crecimiento que favorece a los pobres. Por lo general, se consideraría que un crecimiento que creara una desigualdad cada vez mayor no sería favorable a los pobres y si lo sería uno que redujera esa desigualdad. Sin embargo, si en el primer caso se generan mayores beneficios para los pobres a pesar de la mayor desigualdad, la distinción es menos clara. Así, al examinar cuál es una estrategia de crecimiento que favorece a los pobres hay que tener en cuenta las cuestiones de desigualdad y reconocer que un aumento excesivo de la desigualdad es perjudicial a largo plazo. Por esta razón, es esencial que las evaluaciones de la pobreza y del impacto social incluyan evaluaciones del impacto en cuanto al derecho a la alimentación.

notables: el número de hogares con acceso a servicios de agua subió del 80 al 96 por ciento, el porcentaje de la población con acceso a servicios de alcantarillado municipal ha subido del 46 al 85 por ciento y el número de niños matriculados en escuelas públicas se ha duplicado en los distritos pobres.

MEDIDAS ESPECIALES PARA LOS POBRES DE LAS ZONAS RURALES

En muchos países, la mayoría de los pobres, en muchos casos más del 70 por ciento, viven en zonas rurales y dependen directa o indirectamente de la agricultura para su sustento. Una estrategia de crecimiento económico que favorezca a los pobres debe concentrarse en la agricultura y el desarrollo rural, junto con programas destinados a dar a los pobres y a quienes pasan hambre acceso más directo e inmediato a los alimentos.

La infraestructura de desarrollo, con inclusión de caminos, escuelas y dispensarios, constituye una piedra angular del desarrollo rural. En las Directrices voluntarias se constata que los sistemas de transporte y distribución que funcionan bien facilitan un comercio diversificado y permiten a los pobres aprovechar nuevas oportunidades de mercado. La educación, en particular para las niñas, y los servicios de salud pueden servir para que los niños

pobres de zonas tanto rurales como urbanas concreten su verdadero potencial en la vida y para romper el ciclo de transmisión de la pobreza y el hambre en las generaciones venideras.

En las Directrices voluntarias se sugiere asignar en las inversiones en la agricultura mayor importancia a una mayor productividad de los cultivos, tanto comerciales como de alimentos, a fin de sustentar una economía rural vibrante que, a su vez, pueda llevar a generar ingresos y diversificarlos en zonas tanto rurales como urbanas. Para que las inversiones tengan como resultado concreto la reducción de la pobreza y la materialización del derecho a la alimentación, los Estados deberían invertir en industrias, instituciones y servicios rurales complementarios, entre ellos los siguientes:

- > Sistemas de información y comunicaciones que permitan al agricultor decidir de la mejor forma posible cuando adquirir insumos y servicios y cuándo vender productos;
- > Servicios financieros que permitan ahorrar y den acceso a préstamos y seguros que protejan el sustento (instrumentos que tengan en cuenta el riesgo climático y el riesgo de los productos, por ejemplo); y
- > Sistemas de registro de bienes raíces que reconozcan la complejidad de los sistemas tradicionales pero confieran seguridad respecto de los derechos de propiedad.



Foto: FAO/12560/L de Borhegyi

Las Directrices voluntarias reconocen el importante papel que cabe a los Estados en la formulación y aplicación de políticas reguladoras que apoyen el desarrollo y el funcionamiento del mercado, aseguren un acceso no discriminatorio a los mercados, protejan contra prácticas de mercado fraudulentas y anticompetitivas, promuevan el desarrollo de mercados locales, regionales y fronterizos y aseguren que los pobres, las mujeres y otros grupos en situación desventajosa tengan acceso a recursos, con inclusión de la tierra, servicios financieros, información y tecnología. Para realizar el derecho a una alimentación adecuada hay que dar prioridad en toda la medida de lo posible a la asignación de los recursos internos y aprovechar los recursos procedentes de la comunidad internacional, cuando sea necesario, de conformidad con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



Foto: FAO/17821/A. Conti

LA PROTECCIÓN SOCIAL: REALIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La protección social constituye parte integrante de la política económica al facilitar la realización del derecho a la alimentación y debe consistir en una amplia variedad de programas que estén al alcance de todos, con inclusión de programas de asistencia social o redes de seguridad social. Hay quienes aducen que los pagos de beneficencia a los pobres constituyen un freno para el crecimiento de la economía pero, en la práctica, un programa de redes de seguridad social bien concebido puede servir de trampolín para el crecimiento económico. Los pobres, al vivir en el límite de la pobreza, suelen verse obligados a adoptar estrategias de bajo riesgo para su sustento, generalmente asociadas con ingresos igualmente bajos. Una importante dimensión de la tarea de abrir un camino para salir de la pobreza consiste en hacer posible que los pobres asuman riesgos prudentes para lograr un mejor sustento. El establecimiento de buenos programas de protección social con mecanismos de elegibilidad y acceso claramente formulados, transparentes y no discriminatorios puede servir para que los pobres asuman riesgos prudentes y obtengan ingresos más altos.

Sin embargo, al formular redes de seguridad en favor de los pobres se suele caer en la tentación de instituir sistemas



Foto: FAO/17011/G. Bizzarri

generalizados de subsidios, sea a los sectores económicos en que se concentran, como la agricultura, sea a los artículos prioritarios para los pobres, como los alimentos. En general, los subsidios generalizados tienen como resultado que la mayoría del gasto público beneficie a quienes no son pobres, por más que se sostenga lo contrario. Las Directrices voluntarias indican que se necesitan sistemas más creativos para atender a las necesidades de los pobres minimizando el mismo tiempo lo que se filtra a quienes no lo son.

En las Directrices voluntarias se recomienda que los recortes presupuestarios no redunden en desmedro del acceso a una alimentación adecuada en los sectores más pobres de la sociedad. De

ser preciso adoptar a corto plazo políticas económicas y financieras que puedan reducir el grado de acceso a los alimentos y de consumo de alimentos que exista, en particular entre los más vulnerables y hambrientos, esas políticas deberían ir acompañadas de redes de seguridad bien concebidas, que incluyan transferencias directas de alimentos cuando proceda.

Una estrategia de crecimiento que favorezca a los pobres es necesaria pero no suficiente para hacer realidad el derecho a la alimentación porque la reducción de la pobreza y una mayor seguridad alimentaria no van siempre a la par. Para superar efectivamente el problema, una buena estrategia de reducción de la pobreza debe ir acompañada de una buena política de seguridad alimentaria.

REFERENCIAS/FUENTES DE CONSULTA ÚTILES

Naciones Unidas Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 2004. *Hacia una visión del desarrollo basada en los derechos humanos: ideas y repercusiones*. E/CN.4/Sub.2/2004/19 (se puede consultar en daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/145/32/PDF/G0414532.pdf?OpenElement).

Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. 2004. *Estudio sobre las políticas relativas al desarrollo en un mundo en vías de globalización. Qué puede aportar el enfoque basado en los derechos humanos?* E/CN.4/Sub.2/2004/18 (se puede consultar en daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/144/46/PDF/G0414446.pdf?OpenElement).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2004. *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra (se puede consultar también en www.unhcr.ch/html/menu6/2/povertyE.pdf).

Para ordenar copias adicionales contactar a la FAO. | Para descargar: www.fao.org/righttofood
Esta nota puede ser citada como: FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma.
Derechos de Autor © 2006 FAO.

- ① INTRODUCCIÓN
- ② POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
- ③ CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES
- ④ POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA
- ⑤ NUTRICIÓN Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
- ⑥ EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA
- ⑦ REDES DE SEGURIDAD SOCIAL
- ⑧ SITUACIONES DE EMERGENCIA

NOTA ③

CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES

Preparada por
Christophe Golay, Asesor Jurídico del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre
el derecho a la alimentación, Graduate Institute of Development Studies

Para garantizar el derecho humano universal a una alimentación adecuada hay que hacer posible que la población reivindique este derecho y hay que hacer valer la responsabilidad de los Estados de establecer y aplicar políticas para la realización inmediata y progresiva del derecho a la alimentación.

Las Directrices voluntarias, en particular las Directrices 5 (Instituciones), 7 (Marco jurídico), 17 (Vigilancia, indicadores y puntos de referencia) y 18 (Instituciones nacionales de derechos humanos), ofrecen a los Estados orientación práctica para establecer estructuras jurídicas adecuadas y estructuras institucionales eficaces a fin de llevar a la práctica el derecho a una alimentación adecuada y establecer mecanismos independientes de vigilancia a los efectos de la aplicación práctica. En resumen, las Directrices recomiendan que:

- > Los Estados reconozcan su responsabilidad de dar acceso económico y físico en condiciones no discriminatorias a una alimentación adecuada y de establecer una estructura institucional eficaz para ello;
- > Los Estados establezcan un marco jurídico adecuado que asegure el acceso a la justicia de todas las personas y grupos cuyo derecho a una alimentación adecuada sea vulnerado; y que
- > Los Estados establezcan mecanismos independientes y autónomos para vigilar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.



ESTABLECER UNA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL EFICAZ

En la Directriz 5 se formulan recomendaciones para establecer una estructura institucional eficaz. Se recomienda que el Estado evalúe el rendimiento de las instituciones públicas para determinar si están en condiciones de promover el derecho a una alimentación adecuada o ponerlas en mejores condiciones para ellos, especialmente asegurándose de que los organismos de gobierno actúen en forma coordinada y de que todas las partes que corresponda, en particular los representantes de los grupos más afectados por la inseguridad alimentaria, tengan una participación plena y transparente. Se recomienda asimismo que el Estado encomiende a una institución específica la responsabilidad general de aplicar las Directrices voluntarias y tome medidas para luchar contra la corrupción en el sector de la alimentación, especialmente en lo que atañe a la ayuda alimentaria de emergencia.

El Brasil sirve de modelo respecto del establecimiento de una estructura institucional eficaz que respete y ponga en práctica esas recomendaciones. En enero de 2002 el Gobierno adoptó una política nacional en materia de seguridad alimentaria (la política de alimentación



Foto: FAO/17860/A. Conti

y nutrición) y un programa nacional de seguridad alimentaria (el Programa Hambre Cero), en que se reconocía la responsabilidad del Estado de dar a toda la población del país acceso a una alimentación adecuada. Se estableció el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), directamente subordinado a la Presidencia, para que sirviera de foro de discusión entre el gobierno y la sociedad civil. El Consejo desempeña una función esencial al coordinar la formulación de la política en varias instituciones de gobierno con la participación de la sociedad civil y de observadores de donantes independientes o grupos de ayuda (véase el ejemplo 1).

ESTABLECER UN MARCO JURÍDICO ADECUADO

Además de una estructura institucional eficaz, es indispensable que haya un marco jurídico adecuado para que el Estado respete, proteja y lleve a la práctica el derecho a una alimentación adecuada sin discriminación alguna. La Directriz 7 recomienda que los Estados incorporen en su ordenamiento jurídico interno, tal vez a nivel constitucional, disposiciones que faciliten la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Ésas disposiciones deberían incluir mecanismos jurídicos que dieran a las personas y los grupos vulnerables pronto acceso a recursos eficaces cuando su derecho a una alimentación adecuada fuese vulnerado.

Además, los Estados deberían difundir información respecto de los derechos y los recursos disponibles y considerar la posibilidad de reforzar la legislación a fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a programas y proyectos relativos a la reducción de la pobreza y a la seguridad nutricional.

Un marco jurídico adecuado permite a las personas y los grupos hacer valer su derecho a una alimentación adecuada e interponer ante órganos administrativo, cuasi judiciales y judiciales recursos por

EJEMPLO 1

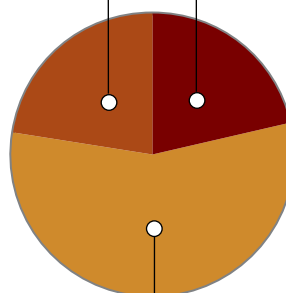
Composición del Consejo Nacional del Brasil para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

17 representantes del Gobierno del Brasil

incluidos los Ministerios de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, Agricultura, Pesca y Abastecimiento, Desarrollo Agrario, Educación, Medio Ambiente, Planificación, Salud y Trabajo, así como secretarías especializadas, entre ellas las de la mujer y la de los derechos humanos.

16 observadores, incluidos representantes de municipalidades

la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial, así como un Relator nacional sobre los derechos humanos a la alimentación, el agua y las tierras rurales



42 representantes de la sociedad civil

incluidos representantes de organizaciones campesinas, trabajadores agrícolas, minorías, grupos religiosos, universidades, organizaciones de derechos humanos y la industria de la alimentación

las transgresiones de este derecho. Todo ser humano, pero especialmente los más vulnerables, debe tener acceso a la justicia si no se respeta, protege o pone en práctica su derecho a una alimentación adecuada. Por ejemplo, las mujeres y los indígenas deben tener acceso a la justicia si hay prácticas discriminatorias que reducen o entran su acceso a los recursos y los pequeños agricultores deben estar en condiciones de hacer valer sus derechos si son expulsados arbitrariamente de sus tierras. En la práctica el acceso a los mecanismos judiciales, aunque oficialmente está previsto por la ley, puede resultar sumamente difícil a esos grupos y a otras personas pobres y marginadas, que carecen de recursos, educación e información. En razón de estas dificultades, en muchos casos la asistencia judicial del Estado y la labor de organizaciones de la sociedad civil será indispensable para apoyar el acceso a los recursos. Para garantizar el derecho a una alimentación adecuada también es esencial que haya un poder judicial independiente capaz de ejercer sus funciones de manera imparcial.

La India ha avanzado mucho en el establecimiento de un marco jurídico adecuado. En 2001 muchos habitantes del Estado de Rajastán pasaban hambre a pesar de que había existencias de alimentos de la

Food Corporation of India. En vista de esta situación, la Unión del Pueblo para las Libertades Civiles, una organización no gubernamental nacional de derechos humanos, presentó un recurso ante la Corte Suprema aduciendo que se estaba denegando el derecho constitucional a la vida y, por ende, a la alimentación. La Corte Suprema dictaminó que en la India todos tenían derecho a la alimentación y que el Estado debía materializar ese derecho. La Corte ordenó a los gobiernos

de todos los Estados del país que pusieran rápidamente en práctica numerosos programas de asistencia para ayudar a hacer realidad el derecho a la alimentación (véase el ejemplo 2). En la actualidad, una campaña nacional sobre el derecho a la alimentación, dirigida por organizaciones no gubernamentales nacionales de derechos humanos, tiene como objetivo informar a los grupos más vulnerables, así como a la población en general, de sus derechos a una alimentación adecuada.



Foto: FAO/19229/P. Lowrey

EJEMPLO 2

Programas de asistencia que la Corte Suprema de la India ha convertido en beneficios exigibles

Las tarjetas de racionamiento para quienes están por debajo de la línea de pobreza permiten a sus titulares recibir 25 kg de cereales al mes a un precio subvencionado.

La pensión nacional de vejez paga a todos los pobres de más de 65 años de edad 75 rupias por mes, además de las prestaciones que les correspondan con arreglo al sistema de pensiones del Estado.

Los almuerzos escolares ofrecen a todos los niños que asisten a escuelas primarias públicas o subvencionadas por el gobierno almuerzos calientes sin costo alguno durante por lo menos 200 días al año.

El programa de alimentos por trabajo dispone que, de conformidad con las normas del estado en materia de hambre, socorro o escasez, se de trabajo a todos quienes lo necesiten en zonas afectadas por hambrunas, sequía o escasez.

El sistema nacional de prestaciones de maternidad paga a cada mujer portadora de una tarjeta que establezca que está por debajo de la línea de pobreza 500 rupias de ocho a doce semanas antes del nacimiento de sus dos primeros hijos.

ESTABLECER UN MECANISMO DE VIGILANCIA INDEPENDIENTE Y AUTÓNOMO

Las instituciones nacionales de derechos humanos, como las comisiones nacionales de derechos humanos o los defensores del pueblo, por ejemplo, constituyen un mecanismo para promover y vigilar los derechos humanos, incluido el derecho a una alimentación adecuada. En la Directriz 18 se recomienda que se establezcan instituciones nacionales de derechos humanos y se incluya en su mandato la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Se recomienda

también que esas instituciones establezcan lazos de cooperación y estrechen la cooperación con organizaciones de la sociedad civil. En los Principios de París se imparten directrices mínimas respecto del establecimiento, la competencia, las funciones y la composición de las instituciones de esa índole.

Las instituciones nacionales de derechos humanos que existen por lo general tienen mandato muy amplios: examinan la compatibilidad de la legislación nacional con las normas internacionales de derechos humanos, supervisan la aplicación de las leyes y políticas, establecen programas de toma de conciencia y dan instrucción a

personas y grupos vulnerables; asimismo, les ayudan a proteger sus derechos por cauces jurídicos mediante procedimientos de mediación, de conciliación y judiciales. El mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos en un número cada vez mayor de países incluye la promoción y protección de todos los derechos económicos, sociales y culturales. En Sudáfrica, por ejemplo, incluye diversos procedimientos de vigilancia de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (véase el ejemplo 3). En todo caso, muchas instituciones nacionales tienen una capacidad limitada para trabajar en pro de todos los derechos humanos.

EJEMPLO 3

Mandato de la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica con respecto al derecho a la alimentación

- > Hacer que la población del país cobre conciencia el derecho a la alimentación y lo comprenda.
- > Hacer recomendaciones al Estado para mejorar la forma en que se lleva a la práctica el derecho a la alimentación.
- > Hacer estudios y presentar informes al Parlamento acerca de cuestiones relativas al derecho a la alimentación, incluido un informe anual sobre la realización progresiva de este derecho.
- > Recibir e investigar denuncias de infracciones del derecho a la alimentación y buscar recursos adecuados.

REFERENCIAS/FUENTES ÚTILES DE CONSULTA

- Alston, P., ed. 1999. *Promoting human rights through bills of rights: comparative perspectives*. Oxford University Press, Oxford, R.U.
- Borghi, M. & Postiglione Blommestein, L., eds. *The right to adequate food and access to justice*. Fribourg, Suiza, Editions Universitaires.
- FAO. 2003. *Reconocimiento del derecho a la alimentación en el plano nacional*. IGWG RTFG INF/2. Roma (se puede consultar en www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/JO574E.HTM).
- FAO. 2003. *Implementing the Right to Adequate Food: The Outcome of Six Case Studies*. IGWG RTFG/INF/4. Roma (se puede consultar en www.fao.org/DOCREP/MEETING/008/J2475E.HTM).
- International Council on Human Rights Policy. 2004. *Performance and legitimacy: national human rights institutions*, Segunda edición. Versoix, Suiza. (se puede consultar también en www.ichrp.org/ac/excerpts/4.pdf).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 1993. *National institutions for the promotion and protection of human rights*. Fact sheet no. 19. Ginebra (se puede consultar también en www.ochcr.org/english/about/publications/docs/fs19.htm).
- OCHCR. 1993. *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)* (se puede consultar en www.ochcr.org/english/law/parisprinciples.htm).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cooperación con la Asociación Internacional de Abogados. 2003. *Human Rights in the Administration of Justice: a manual on human rights for judges, prosecutors and lawyers*. Professional Training Series, No. 9. Nueva York y Ginebra (se puede consultar también en www.ochcr.org/english/about/publications/training.htm).
- Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación (www.righttofood.org)
- Right to Food Campaign (www.righttofoodindia.org).

Para ordenar copias adicionales contactar a la FAO. | Para descargar: www.fao.org/righttofood
 Esta nota puede ser citada como: FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma.
 Derechos de Autor © 2006 FAO.



- ① INTRODUCCIÓN
- ② POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
- ③ CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES
- ④ POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA**
- ⑤ NUTRICIÓN Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
- ⑥ EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA
- ⑦ REDES DE SEGURIDAD SOCIAL
- ⑧ SITUACIONES DE EMERGENCIA

NOTA ④

POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA

Preparada por
Kerstin Mechlem, Oficial Jurídico, Servicio del Derecho para el Desarrollo, FAO
Julian Thomas, Coordinador de la Dependencia del Derecho a la Alimentación, Departamento Económico y Social, FAO

Las políticas agrícola y alimentaria son importantes para la prosperidad nacional y lo son en particular en el caso de los países en que la agricultura constituye el medio de vida de la mayoría de la población y representa la principal actividad económica en las zonas rurales en que vive en la mayor parte de la población malnutrida y hambrienta. En muchos países pobres se ha desaprovechado relativamente el potencial de la agricultura para contribuir al desarrollo económico y social, y por lo tanto a la realización del derecho a la alimentación, en razón de la utilización insuficiente de los recursos agrícolas, a lo que se suma la falta de desarrollo de la capacidad humana y la falta de tecnología apropiada.

Las Directrices voluntarias enfocan la política agrícola desde una perspectiva general de la seguridad alimentaria que incluye la disponibilidad, la seguridad en el abastecimiento, el acceso y la utilización. Las Directrices asignan especial importancia a los principios de derechos humanos de igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas. Estipulan además que las necesidades de quienes pasan hambre y de los más vulnerables deben ocupar un lugar central en todo el quehacer del gobierno, incluida la formulación y ejecución de políticas agrícolas y alimentarias que apunten a lograr la seguridad alimentaria para todos.



Foto: FAO/17452/A. Odoul



Foto: FAO/17574/A. Conti

Foto: FAO/16383/R. Faidutti



FORMULACIÓN, EJECUCIÓN Y VIGILANCIA DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA

Identificar a quien pasa hambre

Como se señala en las Directrices voluntarias, la formulación de políticas para lograr el derecho a la alimentación debería comenzar por **identificar a quien pasa hambre** y entender a qué se debe su inseguridad alimentaria. No siempre hay datos suficientes para identificar y caracterizar a los grupos vulnerables y a quienes carecen de seguridad alimentaria o, en muchos casos, puede ocurrir que esos datos no se analizan debidamente para tal efecto. El enfoque del derecho a la alimentación, en lugar de examinar datos agregados nacionales sobre la existencia de alimentos y el gasto medio de la familia en alimentos, analiza a los hogares y a las personas desglosadas por sexo, edad, origen étnico, ubicación geográfica u otras posibles causas de vulnerabilidad o discriminación.

Aumentar la participación

En las Directrices Voluntarias se insiste en que deben **participar** en la formulación de la política representantes de todos los que pasan hambre o están malnutridos. Este proceso puede hacerse más fácil cuando las organizaciones son representativas y responsables y se respetan las libertades de expresión, asociación y reunión. Hay que dar al público en general y, en particular, a los miembros de grupos vulnerables información que los ponga en mejores condiciones para participar en las cuestiones de política que les afecten. Una participación más amplia y efectiva de todos los interesados en la formulación y ejecución de la política servirá para que se asignen mejor las prioridades en la acción del gobierno y se utilicen recursos en favor del hambriento y el vulnerable. Puede hacer también que el Estado rinda mayor cuenta de su acción, se acelere la reducción de la pobreza y se reduzca el número de personas que necesitan asistencia del Estado para sobrevivir.

Seguir una doble vía

Las políticas agrícola y alimentaria deben llevarse a la práctica con el objetivo de erradicar el hambre y hacer posible al mismo tiempo que la agricultura contribuya al crecimiento y el desarrollo generales. Esas políticas pueden contribuir a erradicar el hambre en las zonas rurales y urbanas siguiendo una doble vía: la generación de ingresos y la diversificación, por una parte, y el aumento de las existencias de alimentos con el apoyo de redes de seguridad social, por la otra. Una mayor producción agrícola puede contribuir a reducir la pobreza y, de hecho, al crecimiento y desarrollo generales a condición de que se establezcan medidas adecuadas para beneficiar efectivamente a los pobres y a las personas vulnerables en familias con distinto nivel de recursos. Por ejemplo, para aumentar la productividad de los agricultores carentes de recursos y en situación de inseguridad alimentaria puede ser necesario incrementar la infraestructura de investigación, extensión, comercialización, transporte y comunicaciones, así como los servicios de crédito y otros servicios financieros. Al mismo tiempo, los programas de especialización, la creación de empleo y las medidas para proteger unas condiciones de trabajo adecuadas y los salarios mínimos deberían beneficiar a los trabajadores urbanos y a los trabajadores rurales sin tierra. Además, los gobiernos se asegurarían de que la inversión pública en la agricultura y el sector rural, en muchos casos precursoras de una inversión privada complementaria, complemente el potencial que tienen esos sectores para reducir el hambre y la pobreza.

ENFOQUE

¿Quiénes pasan hambre?

En muchos países en desarrollo, alrededor del 75 por ciento de los pobres y de quienes pasan hambre viven en zonas rurales. En muchos casos se trata de agricultores de subsistencia o pequeños agricultores con pocas fuentes de ingresos salvo la agricultura y pocas posibilidades de diversificación de los ingresos. En otros se trata de trabajadores rurales sin tierra. Todos dependen en gran medida de los recursos naturales para su alimentación, sus ingresos y su sustento. Sin embargo, la mayoría de los habitantes rurales, incluido un gran número de pequeños agricultores, son compradores netos de alimentos. Así, para los consumidores pobres de zonas tanto rurales como urbanas es importante que haya seguridad económica, precios asequibles para los alimentos y, de ser necesario, programas públicos de abastecimiento.

ENFOQUE**Acceso a los recursos**

En la Directriz 8 se hace referencia al acceso a los recursos y bienes. Su contenido esencial es el siguiente:

- > Los Estados deberían facilitar el acceso a los recursos y su utilización de manera sostenible, no discriminatoria y segura y deberían proteger los bienes que son importantes para la subsistencia de la población.
- > Los Estados deberían prestar particular atención a los problemas concretos de acceso a los recursos naturales de las mujeres y de los grupos vulnerables, marginados o tradicionalmente desfavorecidos.
- > Los Estados deberían adoptar medidas para que las mujeres y los miembros de los grupos vulnerables puedan tener acceso a oportunidades y recursos económicos que les permitan participar plenamente y en pie de igualdad en la economía.



Foto: Con el permiso de SSE



Foto: FAO/21109/R. Faidutti



Foto: FAO/20750/J. Spaul

Vigilancia

Como se indica en las Directrices voluntarias, hay que vigilar los avances hacia la erradicación del hambre entre los pobres y las personas vulnerables a fin de determinar si las políticas nacionales son propicias para ese objetivo, incluso cuando se han logrado el crecimiento y el desarrollo económicos generales. Para ello se pueden emplear parámetros verificables, tales como objetivos, metas o cronogramas de los programas. También pueden utilizar parámetros los

individuos o la sociedad en su conjunto para hacer que el Estado rinda cuentas de sus compromisos de política cuando se avanza con lentitud. Los parámetros sirven también de gran incentivo para que las políticas sean formuladas y puestas en práctica en forma efectiva y eficiente. Hay que proceder a una cuidadosa evaluación ex ante o ex post la ejecución de las políticas a fin de determinar si sus beneficios se distribuyen en forma equitativa y constatar si hay un deterioro en la situación socioeconómica de los pobres

que pueda hacer necesario adoptar medidas compensatorias. Por ejemplo, al liberalizarse los mercados agrícolas cambian los precios que reciben los pequeños agricultores y los de subsistencia por su producto y, simultáneamente, cambian los precios de los alimentos. El resultado bien puede redundar en detrimento del derecho de los pobres a la alimentación. De ser así, para contrarrestar esos efectos habría que formular y aplicar medidas de gobierno, tales como redes de seguridad.

ENFOQUE**Interdependencia de los derechos humanos**

Para materializar el derecho a la alimentación es necesario que se reconozca la interdependencia de todos los derechos humanos. En las Directrices voluntarias se reconoce que, junto con la reactivación de la agricultura y del Estado de derecho, para superar el hambre y la pobreza se necesitan servicios sociales paralelos y complementarios (atención primaria de la salud y saneamiento, educación, agua potable, por ejemplo). La ejecución de la política agrícola y alimentaria debe ser coordinada en todos los niveles y debe estar relacionada con las políticas en otros sectores para tener en cuenta las múltiples causas de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria.

ACCESO A LOS RECURSOS NATURALES Y UTILIZACIÓN DE ESOS RECURSOS PARA QUE LA POBLACIÓN PUEDA ALIMENTARSE

El acceso a los recursos naturales (tierra, agua, recursos genéticos, pesca, bosques) es esencial para que la población pueda alimentarse en forma adecuada, ya sea directamente mediante la producción de alimentos o indirectamente mediante la generación de ingresos con actividades que no consistan en la producción de alimentos. Los Estados tienen la obligación, por conducto de leyes, políticas y estrategias adecuadas, de respetar el acceso a los recursos que ya exista, proteger a las personas contra quienes quieran injerirse en su acceso de manera injustificada y facilitar el acceso que falte.

Los más pobres son siempre los más perjudicados por las inundaciones, la sequía, la deforestación, la desertificación, la pesca excesiva y la reducción de la cantidad o la calidad del agua. La ordenación de los recursos naturales debe tener lugar en forma sostenible. Lo que está en juego es el derecho a la alimentación de la población actual y de las generaciones futuras.

El acceso a la tierra es particularmente pertinente. En las Directrices 8 y 8b se recomienda que los Estados reconozcan a la mujer el derecho a la herencia y a poseer tierras y otros bienes. La política debe

propiciar una utilización adecuada de las tierras agrícolas, promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra y, cuando proceda, dar mayor acceso a la tierra, especialmente a los pobres y a las mujeres.

El agua, recurso sobre el que se cierne un grave peligro en muchas partes del mundo, tiene que ser objeto de una ordenación que lo preserve y proteja y, de ser posible, restablezca tanto su cantidad como su calidad y facilite la asignación equitativa y sostenible del acceso a las aguas freáticas y de superficie por distintos usuarios para distintos usos (Directriz 8c). En el caso de demandas contrapuestas, habría que dar prioridad al agua potable y el agua para uso doméstico. Sin embargo, también habría que tener especialmente en cuenta las necesidades de agua para la agricultura de subsistencia y para el pastoreo.

La preservación y protección de la diversidad genética entre las especies y dentro de ellas también revisten importancia para la realización del derecho a la alimentación (Directriz 8d). Una amplia variedad de formas de vida con características singulares constituye la base genética para el desarrollo de nuevos cultivos que hagan aumentar la productividad para hacer frente a los aumentos en la demanda de alimentos o tengan características que se adapten a las necesidades del lugar en cuanto a la resistencia a la sequía o la enfermedad, con lo cual la economía agrícola puede

recuperarse con mayor facilidad.

Corresponden a la diversidad, a los cultivos tradicionales y a las nuevas variedades papeles complementarios en la tarea de proteger contra el hambre y contribuir a una alimentación nutritiva.



Foto: SSP0301MON/S. Sprague/Panos Pictures

REFERENCIAS/FUENTES DE CONSULTA ÚTILES

FAO. 2002. *Agricultura Mundial: hacia los años 2015/2030*. Roma (se puede consultar también en www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/004/Y3557E/Y357E00.htm).

FAO. 2003. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Roma (se puede consultar también en www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/j0083e/j0083e00.htm).

Naciones Unidas Asamblea General. 2002. *Informe presentado por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos para el derecho a la alimentación*. Documento de las Naciones Unidas A/57/356, (se puede consultar en www.ochcr.org/english/issues/food/annual.htm).

Naciones Unidas Comisión de Derechos Humanos. 2001. *Informe sobre la Tercera Consulta de Expertos sobre el Derecho a la Alimentación*. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2001/148, (se puede consultar en [www.unhcr.org/refugees/huridocda/huridoca.nsf/AllSymbols/5E778041C2EAF5ADC1256A29002995E6/\\$File/G0112339.pdf?OpenElement](http://www.unhcr.org/refugees/huridocda/huridoca.nsf/AllSymbols/5E778041C2EAF5ADC1256A29002995E6/$File/G0112339.pdf?OpenElement)).

Naciones Unidas Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. 1999. *Estudio actualizado sobre el derecho a la alimentación, presentado por el Sr. Asbjorn Eide de conformidad con la decisión de la Subcomisión 1998/106*. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1999/12 (se puede consultar en daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/138/13/PDF/G9913813.pdf?OpenElement).

Para ordenar copias adicionales contactar a la FAO. | Para descargar: www.fao.org/righttofood
Esta nota puede ser citada como: FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma. Derechos de Autor © 2006 FAO.

- ① INTRODUCCIÓN
- ② POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
- ③ CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES
- ④ POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA
- ⑤ **NUTRICIÓN Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR**
- ⑥ EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA
- ⑦ REDES DE SEGURIDAD SOCIAL
- ⑧ SITUACIONES DE EMERGENCIA

NOTA ⑤

NUTRICIÓN, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

Preparada por

Kerstin Mechlem, Oficial Jurídico, Servicio del Derecho para el Desarrollo, FAO

Ellen Muehlhoff, Oficial Superior, División de Educación y Comunicación, Nutrición y Protección del Consumidor, FAO

Franz Simmerbach, Consultor sobre el derecho a la alimentación y la nutrición

En el mundo de hoy hay alrededor de 852 millones de personas malnutridas y muchas más que no ingieren vitaminas y minerales suficientes para asegurar un crecimiento y desarrollo adecuados y mantener la salud básica. Millones más carecen de acceso garantizado a agua y alimentos inocuos y a servicios de salud adecuados. El agua sucia y la falta de saneamiento, los alimentos no inocuos y las malas prácticas de alimentación, especialmente en el caso del lactante y del niño pequeño, constituyen importantes causas de enfermedades diarreicas que contribuyen a la malnutrición y pueden causar la muerte.

En contraste con la malnutrición, millones de adultos padecen enfermedades crónicas relacionadas con la obesidad, entre ellas enfermedades cardíacas, diabetes y algunas formas de cáncer. Los cambios en el régimen alimenticio que entraña la urbanización, como un mayor consumo de azúcares y grasas y un menor grado de actividad física, han hecho aumentar considerablemente las enfermedades relacionadas con la obesidad en todo el mundo. A diferencia de lo que se cree habitualmente, la obesidad y las enfermedades crónicas se han convertido también en problemas en los países pobres y en la población pobre e imponen una carga adicional sobre los presupuestos de atención de la salud.

El enfoque del derecho a la alimentación exige que los Estados reconozcan su obligación de asegurar que haya alimentos inocuos, nutricionalmente adecuados y culturalmente aceptables, respetar y proteger al consumidor y promover una buena

nutrición para todos. Las Directrices voluntarias, en particular las Directrices 9 (Seguridad alimentaria y protección del consumidor) y 10 (Nutrición), pueden orientar a los Estados a los efectos de establecer y mantener buenos programas y políticas de nutrición y alimentación y, de esa forma, proteger más a los pobres y a quienes están en situación vulnerable contra alimentos que no son inocuos y regímenes alimenticios inadecuados, ayudando al mismo tiempo a combatir el sobrepeso y la obesidad.

Foto: E. Muehlhoff



UN ENFOQUE DE LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN BASADO EN LOS DERECHOS

Los funcionarios y planificadores de programas que trabajen en los campos de la seguridad alimentaria, la protección del consumidor y la nutrición tienen que determinar de qué forma se pueden formular o modificar las políticas y los programas para instituir un enfoque basado en los derechos a los efectos de la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Las normas de derechos humanos exigen que los Estados materialicen el derecho a la alimentación dando a toda la población acceso a recursos de producción, ingresos o subsistencia suficientes de manera que puedan alimentarse y sustentarse en condiciones dignas. La Directrices recomiendan que los Estados, para cumplir esta obligación, instituyan un enfoque de la alimentación basado en los derechos. Se pueden emplear recursos con el fin de establecer y mantener sistemas de alimentación sostenibles y se pueden formular políticas y normas para asegurar una alimentación inocua y hábitos de alimentación sanos. Además, las Directrices destacan que los Estados deben dar a los ciudadanos los conocimientos y las aptitudes necesarias para asegurar su derecho a la alimentación. Los Estados tienen que rendir cuenta de las medidas que hayan tomado para cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y poner en práctica el derecho a una alimentación adecuada. Los procedimientos para hacer valer el derecho a la alimentación deben ser transparentes. Quienes hayan visto

injustamente denegados sus beneficios deberían tener a su alcance mecanismos de recurso judiciales y no judiciales.

Un enfoque de la alimentación y la nutrición basado en los derechos hace también necesario que las políticas y los programas protejan y promuevan expresamente los derechos de los marginados y los más vulnerables (niños, mujeres, indígenas, discapacitados, quienes viven con el VIH/SIDA, por ejemplo) y al mismo tiempo se abran a todos posibilidades de participar en la formulación y aplicación de las decisiones que les afecten. Cuando se incluye en las decisiones normativas a todas las partes interesadas, se incrementa la confianza de la población en las políticas y los programas y aumentan así las probabilidades de que se pongan en práctica con buenos resultados. Noruega está a la vanguardia de la labor encaminada a dar mayor participación al consumidor en la política alimentaria nacional (véase el ejemplo 1).



CÓMO AUMENTAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

En las Directrices voluntarias se propugna que los Estados establezcan completos sistemas de control de los alimentos para reducir el riesgo de transmisión de enfermedades por alimentos y para asegurarse de que los alimentos, ya sean de producción local o de venta en el mercado o procedan de asistencia alimentaria, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad. Se alienta a los Estados a que adopten normas en la materia que tengan una base científica y cumplan los niveles máximos permitidos de patógenos, contaminantes de procesos agrícolas e industriales, residuos de medicamentos veterinarios, agentes promotores del crecimiento y toxinas de origen natural. Los alimentos deben seguir siendo inocuos en todo momento, incluso durante la producción y en la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución, la carga y descarga y la venta.

Las Directrices recomiendan que en las normas nacionales de seguridad alimentaria se tengan en cuenta las normas internacionales, en particular el Codex Alimentarius. Esas normas deberían proteger efectivamente la salud de los consumidores y no deberían emplearse como obstáculos injustificados al comercio. En las Directrices se alienta al Estado a cooperar con todos los interesados directos, con inclusión de las organizaciones de consumidores y del sector privado, al establecer sistemas de seguridad alimentaria de manera de asegurar que se abastezca a

EJEMPLO 1

Participación del consumidor en la política alimentaria nacional en Noruega

En 2003 Noruega estableció grupos de consumidores en siete de 19 condados para que se tuvieran en cuenta las opiniones y preferencias de los ciudadanos en la formulación de la política alimentaria y para que el Estado cobrara mayor conocimiento de las opiniones, la actitud y el comportamiento de los consumidores en relación con el mercado de alimentos. Cada grupo está integrado por nueve personas que representan los dos géneros y diversos orígenes sociales y grados de instrucción. Los grupos se reúnen por lo menos dos veces al año. Se publican informes con las conclusiones o recomendaciones de los grupos, que son presentados a los ministros competentes en reuniones semestrales abiertas a la participación de las partes interesadas y los medios de comunicación.



Foto: FAO/21406/J. Spaul



Foto: FAO/G. Kennedy



Foto: F. Naumann/Panos Pictures

los consumidores de alimentos inocuos y de buena calidad. Se alienta a los países desarrollados y a las organizaciones internacionales a prestar asistencia técnica cuando los Estados no tienen capacidad suficiente para poner en práctica normas convenidas de seguridad alimentaria o establecer sistemas eficaces en la materia.

Habida cuenta de que en su mayor parte la producción de los alimentos es comercial, las normas y reglamentos deberían proteger a los consumidores del engaño y la desinformación en los envases, las etiquetas, la publicidad y la venta de los alimentos. Hay que proteger a la población de daños causados por alimentos nocivos o adulterados, incluidos los vendidos por comerciantes ambulantes. Los envases y las etiquetas de los alimentos deben dar al consumidor información precisa y suficiente para que pueda tomar decisiones bien informadas. Los Estados deben también proporcionar al consumidor información e instrucción sobre el almacenamiento, la manipulación y la utilización seguros de alimentos, así como de medios de prevenir las enfermedades

transmitidas por los alimentos. Se alienta a los Estados a que, además de promover la responsabilidad social de las empresas y el establecimiento de autocontroles en las industrias, consideren la posibilidad de dictar reglamentos para la comercialización y venta de alimentos a niños y adolescentes a fin de protegerlos de regímenes alimenticios no equilibrados y del problema cada vez más grave de la obesidad (véase el ejemplo 2).

MEJORES PROGRAMAS DE NUTRICIÓN

La buena nutrición y la salud dependen, en gran medida, del consumo de cantidades adecuadas de alimentos inocuos y de buena calidad. Las Directrices recomiendan que los Estados mantengan e incrementen la diversidad de la alimentación mediante la producción de alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, con inclusión de variedades autóctonas, por ejemplo, tomen medidas para asegurar una distribución equitativa de los alimentos en las

comunidades y los hogares y promuevan buenos hábitos de preparación y consumo de alimentos, con inclusión de prácticas adecuadas respecto de los lactantes y del amamantamiento.

En las Directrices se alienta a los Estados a que den a la población acceso a información fidedigna sobre nutrición mediante la educación, la información y la reglamentación sobre el etiquetado. Los consumidores deben estar en condiciones de elegir alimentos que sean aptos para sus propias necesidades y abstenerse de regímenes alimenticios insuficientes o no equilibrados que pueden causar malnutrición, obesidad o enfermedades crónicas. Los Estados tienen que hacer frente también a la cuestión de la publicidad de alimentos dirigida a los niños. Los programas de alimentación y nutrición deberían aplicar un enfoque basado en los derechos e incluir sin discriminación a todas las personas y los grupos vulnerables. Los programas deberían apuntar a mejorar la producción y el consumo de diversos alimentos nutritivos e incluir huertos en los hogares y en las escuelas, junto con

EJEMPLO 2

Cómo se protege el niño de la comercialización y venta de alimentos de bajo valor nutritivo en los Estados Unidos de América y en el Reino Unido

Estados Unidos de América: se han promulgado o se están tramitando diversas leyes que prohíben o restringen la publicidad y venta de alimentos grasos o azucarados y de bebidas gaseosas a los niños en las escuelas.

Reino Unido: la campaña en pro de una ley sobre la alimentación de los niños apunta a prohibir que haya en las escuelas máquinas de venta de alimentos sin valor nutritivo y bebidas gaseosas, a que se impartan obligatoriamente directrices de calidad para las comidas escolares y a que se imparta instrucción en materia de alimentación y nutrición.

educación nutricional y el suministro de comidas escolares sanas. Los enfoques basados en la alimentación contribuyen a la seguridad alimentaria en el hogar y a la prevención y el control de las enfermedades debidas a carencias de micronutrientes. Los alimentos reforzados con yodo, hierro y vitamina A (otro sistema basado en el alimento) tienen que estar reglamentados por el sector público. Habría que prestar especial atención a los crónicamente vulnerables, entre ellos quienes tienen el VIH/SIDA. En las Directrices se alienta también a los Estados a incluir a todas las partes interesadas en la formulación, aplicación y supervisión de sus programas a fin de asegurarse de que redunden en beneficio de la población vulnerable (véase el ejemplo 3).

La leche materna constituye para los niños el alimento más barato y de mayor valor nutritivo que facilita un buen desarrollo físico y mental. La protección del amamantamiento y la atención de las necesidades especiales de las mujeres embarazadas y que amamantan revisten importancia esencial para llevar a la práctica el derecho a la alimentación en la primera edad. Los Estados deberían tomar medidas para promover y fomentar la lactancia de conformidad con el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna y con las recomendaciones sobre la alimentación del lactante y el niño pequeño formuladas por la Organización Mundial de la Salud.

Las Directrices, reconociendo que hay una amplia variedad de factores que influyen en la nutrición, invitan a los Estados a adoptar medidas paralelas para mejorar la salud, la educación y la infraestructura sanitaria y a promover la colaboración intersectorial para asegurar resultados óptimos en materia nutricional. Al tomar medidas para hacer frente a los problemas de malnutrición y prevenirlos, hay que prestar atención prioritaria a los grupos más vulnerables de la sociedad. Los Estados deberían tener especial cuidado de superar las disparidades de género y las prácticas discriminatorias contra las mujeres y niñas. Para lograr la seguridad alimentaria y asegurar una nutrición adecuada en el hogar es fundamental dar poder a la mujer.

EJEMPLO 3

Los consejos de comidas escolares promueven en el Brasil el derecho a una alimentación adecuada de los niños que asisten a la escuela

El Programa Nacional de Comidas Escolares da comidas a 37 millones de niños. Un componente principal del programa consiste en que la sociedad civil participa como asociada para garantizar su ejecución adecuada. Por ejemplo, ciudadanos elegidos a esos efectos participan en el Consejo de Comidas Escolares para asegurarse de que éstas cumplan las normas nutricionales necesarias y sean ofrecidas a todos los niños desde jardín de infantes hasta los 14 años de edad.

REFERENCIAS/FUENTES DE CONSULTA ÚTILES

- Children's Food Bill Campaign (se puede consultar en www.sustainweb.org/childrensfoodbill/info.asp)
- Eide, W.B. 2002. Nutrition and human rights. En *Nutrition: a foundation for development*. UN ACC/SCN (se puede consultar también en www.unsystem.org/scn/Publications/foundation4dev/foundation4dev.htm0)
- FAO. 2004. *FAO Expert Consultation on Food Safety: Science and Ethics*. Roma (se puede consultar también en www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/006/j0776e/j0776e00.HTM)
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educacao, Ministerio da Educacao. Actualizado en 2005. *Alimentacao escolar* (PNAE), Brasil, (se puede consultar en www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html).
- Mechlem, K., septiembre de 2004. Food security and the right to food in the discourse of the United Nations. *European Law Journal*, 10(5):631 (se puede consultar un resumen en www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0386.2004.00235.x).
- Ministerio de Agricultura y Alimentación, Ministerio de Pesca y Asuntos Costeros, Ministerio de Salud y Servicios de Atención, en cooperación con el Ministerio de la Niñez y Asuntos de la Familia (Noruega). *Action Plan for the consumer orientation of food policy 2004-2005*. (se puede consultar en odin.dep.no/filarkiv/231025/Action_plan_consumer_des04.pdf)
- Naciones Unidas Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999. *Observación general 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)*. E/C.12/1999/5 (se puede consultar también en www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument).
- Oshaug, A., Eide, W.B. & Eide, A., 1994 Human rights: a normative basis for food and nutrition- relevant policies. *Food Policy*, 19(6):491-516
- Standing Committee on Nutrition. 2005. Closing the gap on the right to adequate food. *SCN News*, 30 (se puede consultar también en www.unsystem.org/scn/Publications/SCNNews/scnnews30.pdf).

Para ordenar copias adicionales contactar a la FAO. | Para descargar: www.fao.org/righttofood
Esta nota puede ser citada como: FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma.
Derechos de Autor © 2006 FAO.



- ① INTRODUCCIÓN
- ② POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
- ③ CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES
- ④ POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA
- ⑤ NUTRICIÓN Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
- ⑥ EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA
- ⑦ REDES DE SEGURIDAD SOCIAL
- ⑧ SITUACIONES DE EMERGENCIA

NOTA ⑥

EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA

Preparada por

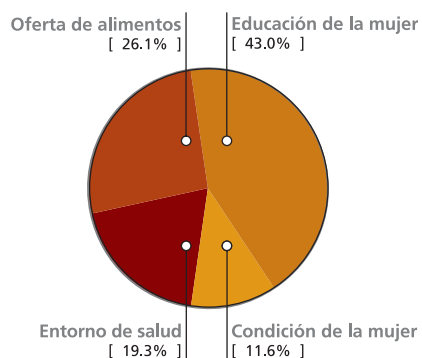
Ellen Muehlhoff, Oficial Superior, División de Educación y Comunicación,
Nutrición y Protección del Consumidor, FAO

Margret Vidar, Oficial Jurídico, Servicio de Asuntos Jurídicos Generales, FAO

El derecho a la alimentación y el derecho a la educación están estrechamente relacionados entre sí y cada uno de ellos es importante para la realización del otro. Sin embargo, estos derechos distan de ser realidad para millones de personas. La gran mayoría de las 852 millones de personas crónicamente malnutridas que hay en el mundo, así como de los 860 millones adultos analfabetos (principalmente mujeres) y 130 millones de niños que no van a la escuela (principalmente niñas), viven en zonas rurales del mundo en desarrollo donde el acceso a alimentos nutritivos e inocuos y la educación básica son extremadamente difíciles.

Los lactantes y los niños pequeños son los más vulnerables a la malnutrición. La mala salud y el retraso en el crecimiento, causados por la falta de nutrición adecuada, suelen impedir o postergar la escolaridad. El hambre y la malnutrición redundan en desmedro de la capacidad de aprendizaje del niño y de su aprovechamiento escolar incluso cuando asiste a la escuela.

La educación de la mujer es fundamental para mejorar la nutrición infantil. En un estudio de 63 países se llegó a la conclusión de que la educación de la mujer constituía el factor más importante de la reducción en la malnutrición que había tenido lugar entre 1970 y 1995 (véase el gráfico 1). Incluso unos pocos años de instrucción ayudan a la madre a mejorar la nutrición y la salud de sus hijos. El niño bien alimentado aprende más que el que no lo está. A medida que el niño crece, sus resultados escolares dan lugar a mayores posibilidades de obtener ingresos y ello lo deja en mejores condiciones para obtener una alimentación y nutrición adecuada para sí mismo y para su familia en el futuro.



Contribución estimada de los principales factores determinantes de las reducciones en la malnutrición infantil (1970-1995)

Smith y Haddad, 2000



Foto: AV00327IND/A. Vitale/Panos Pictures



Foto: FAO/19734/G. Bizzarri

ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA EDUCACIONAL

Las Directrices voluntarias reconocen que la formación de capacidad entre funcionarios de gobierno y del poder judicial, así como del personal de organizaciones de la sociedad civil, universidades, escuelas primarias y secundarias, los círculos empresariales y los medios de comunicación, constituye un requisito esencial para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Destacan además que el público necesita información y capacitación para reconocer y entender su derecho a la alimentación y de qué manera puede participar en las decisiones relacionadas con los alimentos que hayan de afectarlo.

En las Directrices se imparten a los Estados sugerencias prácticas para la realización progresiva del derecho a la alimentación por conducto de la inversión en recursos humanos a fin de asegurar la buena salud, el desarrollo sostenible de recursos y mayores oportunidades educacionales en todo los niveles, prestando especial atención a las niñas, las mujeres y otros grupos desfavorecidos. La educación y capacitación en materia de derechos humanos constituyen aspectos importantes del derecho a la alimentación a los efectos de difundir información, hacer que se cobre conciencia y alentar a que este derecho y los beneficios concomitantes se hagan realidad. Los programas y campañas de educación y toma de conciencia deberían estar dirigidos a los profesionales,

el público general y, en particular, a quienes carecen de seguridad alimentaria. La conciencia pública es un requisito para que las campañas públicas culminen con éxito (véase el Ejemplo 1).

LA EDUCACIÓN ESCOLAR Y NO ESCOLAR

La educación constituye un poderoso instrumento para construir un mundo en que haya seguridad alimentaria y para promover el desarrollo sostenible. Para aplicar políticas eficaces en cuanto al derecho a la alimentación hay que ampliar una educación escolar de buena calidad, especialmente a las niñas en los ciclos primario y secundario, y la educación no escolar, como enseñar a leer y escribir y enseñar rudimentos de nutrición, a mujeres y otras personas pobres y desfavorecidas. Los programas que hacen frente simultáneamente a la malnutrición y el analfabetismo han obtenido resultados notables. Por ejemplo, los programas en Bangladesh, la India y México han demostrado que incentivos tales como transferencias de dinero o de alimentos o comidas escolares alientan a la familia a enviar a los niños a la escuela en lugar de ponerlos a trabajar. Estos programas han tenido como resultado una mayor escolaridad, especialmente entre las niñas, y mejores índices de alfabetización.

En la Directriz 11 se insta a incorporar la educación sobre agricultura, inocuidad de los alimentos, nutrición, medio ambiente y salud en los programas de estudio de todos

EJEMPLO 1

Movilizar la acción del Estado y de la población para proporcionar comidas escolares en la India

Organizaciones de todo el país hicieron con éxito una campaña, recurriendo a acciones judiciales y a la toma de conciencia de la población, para que se dieran comidas escolares nutritivas a todos los estudiantes en la India. En 2001 la Corte Suprema dictó un decreto por el que se obligaba a los gobiernos de todos los estados a proporcionar sin cargo almuerzos calientes por lo menos 200 días al año. Estas comidas se sirven hoy a 50 millones de niños y ha quedado demostrado que los protegen del hambre, promueven la asistencia escolar y sirven para erradicar los prejuicios de casta y promover así una mayor equidad social.



Foto: FAO/17495



Foto: FAO/17552

los ciclos. Al enseñar estas cuestiones en la escuela, los niños podrán adquirir conocimientos y aptitudes importantes para convertirse en ciudadanos saludables, autónomos y productivos. Asimismo, pueden tener mayor capacidad para trabajar en el futuro y ayudar a aumentar la producción de alimentos, generar ingresos y alcanzar la seguridad alimentaria. Este planteamiento multifacético e integrado de la educación, sumado a la prestación de servicios escolares conexos (comidas escolares nutritivas, agua potable, saneamiento adecuado, por ejemplo) puede servir para promover aptitudes esenciales para la vida, entre ellas la manipulación inocua de los alimentos, hábitos sanos de comidas y la prevención de enfermedades.

Los programas no escolares o no tradicionales pueden servir también para adquirir conocimientos sobre alimentación y nutrición, así como para proteger conocimientos y aptitudes autóctonos. Ello es fundamental en las comunidades afectadas por el VIH/SIDA, en que puede ocurrir que los padres mueran antes de transmitir a sus hijos información sobre cultura, alimentación y nutrición. Una forma de impartir conocimientos y aptitudes esenciales consiste en utilizar huertos escolares, que pueden servir de laboratorios prácticos en los que se enseñe a cultivar frutas y hortalizas, criar ganado y conservar agua y otros recursos naturales. Las escuelas, junto con otras instituciones de la comunidad, pueden actuar como

catalizadores para hacer más inocuos los alimentos y más segura la nutrición en los hogares y en las comunidades.

EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA ACERCA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

El poder intelectual de su población constituye el mayor recurso de cualquier Estado. Los conocimientos y la toma de conciencia permiten a cada persona y cada comunidad participar mejor en las actividades políticas y sociales que afectan a su sustento. La educación sobre el derecho a la alimentación y otros derechos humanos a todos los niveles, con inclusión de programas de información profesional y técnica, es esencial para que se pueda poner en práctica al enfoque del derecho a la alimentación, para promover el desarrollo intelectual y para respetar la dignidad personal de todos.

Habría que impartir educación y capacitación sobre el derecho a la alimentación a nutricionistas, dietólogos, expertos en inocuidad de los alimentos y otros profesionales que trabajen en el campo de la alimentación y nutrición. También habría que impartir capacitación a los funcionarios primordialmente encargados de hacer realidad el derecho a la alimentación, entre ellos los funcionarios públicos, a quienes formulan la política y a

los administradores de programas en la materia, así como a abogados y jueces que tal vez tengan que actuar en caso de que se vulnere ese derecho.

Estos funcionarios, una vez capacitados, comprenderán la obligación de dar a la población en general acceso a información completa, actualizada e imparcial acerca de la seguridad alimentaria, el derecho a una alimentación adecuada y sus beneficios conexos, incluidas las obligaciones del Estado de respetar, proteger y llevar a la práctica este derecho. Esa información debería difundirse ampliamente en formatos e idiomas adecuados por los medios más eficaces, especialmente a quienes más carecen de seguridad alimentaria.

Si bien recae sobre los Estados la responsabilidad primordial de que se cobre mayor conciencia de la cuestión, otros interesados, como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de consumidores y los órganos de derechos humanos, deberían también asumir la responsabilidad de proporcionar



Foto: FAO/18697/G.Bizzarri

información adecuada acerca de la puesta en práctica y la supervisión de las políticas y los programas sobre el derecho a la alimentación. Igualmente, los líderes de la comunidad y los padres deberían aceptar individualmente la responsabilidad de transmitir información, conocimientos y aptitudes sobre buenas prácticas de

nutrición y seguridad alimentaria. Un completo plan de acción en que se recurra a distintos métodos y distintos medios asegurará que todas las personas, especialmente las que están privadas del derecho a una alimentación adecuada, sean informadas de sus derechos y puestas en condiciones de rectificar su situación. Las

estrategias para la toma de conciencia pueden incluir la difusión de actividades y materiales educativos por conducto de informes oficiales, seminarios, reuniones públicas, programas de radio y televisión, artículos de prensa, sitios en Internet, eventos de promoción, lecciones escolares, teatro y música popular (véase el Ejemplo 2).

EJEMPLO 2

Mayor conciencia del derecho a la alimentación

La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica publica informes anuales sobre los avances realizados en la puesta en práctica de los derechos económicos y sociales reconocidos en la Constitución del país.

Gobiernos y organizaciones de la sociedad civil de África y América Latina han colaborado y participado en seminarios nacionales sobre el derecho a la alimentación en Guatemala, Honduras, Malí, Sierra Leona, Sudáfrica y Uganda.

Organizaciones no gubernamentales de la India ha lanzado una campaña sobre el derecho a la alimentación en que se difunde información en un completo sitio en Internet; asimismo, han organizado manifestaciones y audiencias públicas, realizado auditorías sociales, interpuesto acciones judiciales y llevado a cabo muchas otras actividades de toma de conciencia.

La Secretaría del Derecho a la Alimentación en Sierra Leona ha encargado una canción sobre el derecho a la alimentación que difundirá por conducto de la radio a la población en general.

REFERENCIAS/FUENTES ÚTILES DE CONSULTA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (se puede consultar en www.unhcr.ch)

FAO. 2004. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Roma. (se puede consultar en [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5650e/y5650e00.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/007/y5650e/y5650e00.pdf))

FAO. 2005. Education for rural people (se puede consultar en www.fao.org/sd/erp/index_en.htm).

FAO. 2005. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005*. La erradicación del hambre en el mundo- clave para la consecución de los Objetivos de desarrollo del Milenio. Roma (también se puede consultar en [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0200e/a0200e.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0200e/a0200e.pdf))

FIAN Internacional (se puede consultar en www.fian.org)

Human Rights Education Associates (se puede consultar en www.hrea.org).

Human Rights Resource Center (se puede consultar en www.hrusa.org).

Right to Food Campaign (se puede consultar en www.righttofoodindia.org).

Smith, L.C. y Haddad, L. 2000. *Overcoming child malnutrition in developing countries. Past achievements and future choices*. 2020 Brief No. 64. Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (también se puede consultar en www.ifpri.org/2020/briefs/number64.htm)

South African Human Rights Commission (se puede consultar en www.sahrc.org.za).

Universidad de Oslo, Noruega. *Curso en línea sobre nutrición y derechos humanos*. (se puede consultar en www.uio.no/studier/emner/medisin/nutri/ERN4323/index-eng.html).

Vidar, M. 2005, The interrelationships between the right to food and other human rights. En Eide, W.B., & Kratch, U. eds.. *Food and human rights in development, volume I: legal and institutional dimensions and selected issues*. Antwerp, Bélgica, Intersentia.

Para ordenar copias adicionales contactar a la FAO. | Para descargar: www.fao.org/righttofood

Esta nota puede ser citada como: FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma. Derechos de Autor © 2006 FAO.



- ① INTRODUCCIÓN
- ② POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
- ③ CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES
- ④ POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA
- ⑤ NUTRICIÓN Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
- ⑥ EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA
- ⑦ REDES DE SEGURIDAD SOCIAL
- ⑧ SITUACIONES DE EMERGENCIA

NOTA ⑦

REDES DE SEGURIDAD SOCIAL

Preparada por
Frank Mischler, economista, División de Agricultura y Desarrollo Económico, FAO
Bernd Schubert, experto en protección social, ex Director del Centro de Berlín para la Capacitación Avanzada en Desarrollo Rural,
Margret Vidar, Oficial Jurídico, Servicio de Asuntos Jurídicos Generales, FAO

En virtud del derecho a la alimentación, los Estados deben realizar en forma proactiva actividades que faciliten el acceso económico y físico a una alimentación adecuada. Los Estados están obligados a proporcionar alimentos directamente o a proporcionar los medios para que los adquieran quienes, por razones ajenas a su voluntad, no pueden mantenerse ni mantener a sus familias.

Sin embargo, puede haber limitaciones presupuestarias por las cuales un Estado no pueda alimentar a todos los que lo

necesiten. En estos casos, la obligación consiste en avanzar hacia la consecución de esa meta con la mayor rapidez posible y utilizando la mayor cantidad de recursos disponibles, incluso los procedentes de fuentes externas. Al actuar de esa manera, los Estados cumplen su obligación fundamental de proporcionar la asistencia mínima que se necesita para no pasar hambre.

Por redes de seguridad social se entienden programas de transferencias en dinero o en especie que apuntan a reducir la pobreza redistribuyendo riqueza o protegiendo a la familia en caso de pérdida de ingresos. Las redes de seguridad alimentaria son una subdivisión de las redes de seguridad social que apunta a asegurar un volumen mínimo de consumo de alimentos o proteger a los hogares en caso de crisis alimentaria.

Las Directrices voluntarias formulan sugerencias prácticas para utilizar el enfoque del derecho a la alimentación al diseñar, poner en práctica y financiar redes de seguridad social. Las Directrices 13 y 14 se refieren al apoyo a los grupos

vulnerables y a las redes de seguridad, respectivamente. La Directriz 15, que se refiere a la asistencia alimentaria internacional, enuncia también principios pertinentes.



Foto: FAO/17491

DISEÑO DE REDES DE SEGURIDAD SOCIAL

El primer paso en el proceso de diseñar una estrategia de seguridad alimentaria basada en los derechos consiste en evaluar la índole de la seguridad alimentaria en un contexto determinado. En esta evaluación se desglosa la masa heterogénea de las familias de un país que carecen de alimentos en grupos más homogéneos para poder determinar el grado de vulnerabilidad y las razones a que obedece (véase el ejemplo).

Antes de diseñar una determinada red de seguridad, hay que reunir la siguiente información acerca del entorno general.

- > Geografía, situación política y condiciones climáticas
 - > Producción local de alimentos, mercado, oportunidades de empleo y bienes
 - > Necesidad de medidas paralelas en materia de salud, educación, infraestructura, agricultura y servicios financieros
 - > Limitaciones presupuestarias para establecer, hacer funcionar y mantener una red de seguridad
 - > Capacidad administrativa para prestar servicios de quienes están obligados a hacerlo
 - > Preferencias de los titulares de derechos
- Al diseñar un programa concreto es



GTZ/DSC00930 - www.socialcashafrica.org

necesario determinar las restricciones fundamentales a que se enfrentan las familias: la falta de bienes o de empleo o la falta de poder laboral. En el primer caso, podrían ser más apropiados los programas de transferencia condicional, esto es, los que revisten la forma de alimentos o dinero por trabajo o de alimentos o dinero por programas de educación o formación. Puede ocurrir, no obstante, que en otros hogares no haya nadie en condiciones de ofrecer el trabajo necesario. Esos hogares necesitan asistencia sin la condición de que los receptores hagan contribuciones activas. Sin embargo, puede ser procedente fijar algunas condiciones, como exigir que los niños asistan a la escuela.

Si bien el ideal es que no quede sin asistencia nadie que la necesite, en la práctica muchos gobiernos y organizaciones internacionales deben fijar prioridades en su programa de asistencia en razón de las

limitaciones de recursos. Las prioridades suelen fijarse sobre una base geográfica, tratando de beneficiar a las zonas en que la inseguridad alimentaria es mayor. Desde el punto de vista de los derechos humanos, esa no es la mejor solución. Para ayudar a quienes más lo necesitan, los problemas deben estar dirigidos a personas físicamente vulnerables, como niños, mujeres embarazadas y madres que amamantan, a la gente empobrecida por el VIH/SIDA y a los discapacitados que no tienen apoyo suficiente.

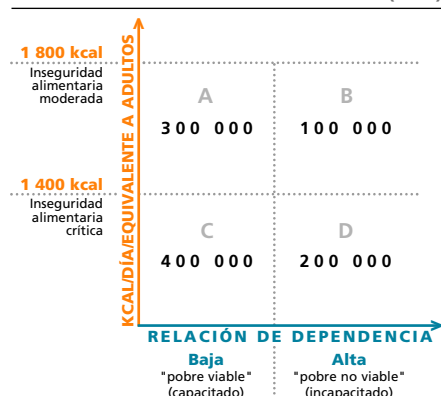
PRINCIPIOS DE LAS REDES DE SEGURIDAD SOCIAL RELACIONADOS CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Las redes de seguridad social constituyen parte de la obligación del Estado de hacer realidad el derecho a la alimentación. Los derechos humanos no hacen obligatorio un programa en particular y se deja a los Estados un margen de discreción para seleccionar políticas y programas. Sin embargo, a fin de contribuir eficazmente a la realización del derecho a la alimentación, quienes están encargados de las actividades de protección social deberían tener presentes los principios siguientes.

EJEMPLO

Actividades básicas de protección social en Zambia

Número de hogares en distintas categorías de carencia alimentaria en Zambia (2003)



En Zambia se realizó una evaluación del grado de inseguridad alimentaria y sus principales razones en el millón de hogares con carencia alimentaria (el 50 por ciento del total).

En primer lugar se procedió a dividir a los hogares según el grado en que la ingesta de calorías estaba por debajo del mínimo y, luego, a dividirlos de nuevo según la relación de dependencia (esto es, el número de adultos en condiciones de trabajar en comparación con el total de adultos en el hogar). Posteriormente, se hicieron transferencias directas sin condiciones a los hogares que tenían un alto grado de inseguridad alimentaria y carecían a la vez de fuerza de trabajo (el grupo D en el diagrama). Los programas para los hogares en que había fuerza de trabajo incluían en el acceso al empleo, bienes y mercados a fin de que aprovecharan en forma más productivas sus recursos humanos (el grupo C).

Beneficiarios

- > Hay que respetar los principios de no discriminación
- > Hay que dar prioridad a los grupos más vulnerables, a los que carecen de seguridad alimentaria y a los que han estado tradicionalmente en situación desventajosa.
- > Los criterios de elegibilidad deben ser transparentes y asegurar que se incluyan a los necesitados y se excluya a quienes no lo son.
- > Hay que dar prioridad a la tarea de encauzar la asistencia por conducto de la mujer para darle una mayor función en la adopción de decisiones y asegurarse de que las necesidades del hogar se atiendan de la mejor forma posible.

Administración

- > Para prevenir las filtraciones, la corrupción y el abuso político es esencial que haya sistemas administrativos y de rendición de cuentas eficaces.
- > La asistencia debe prestarse en forma periódica, fiable, oportuna y transparente y debe tener plenamente en cuenta las necesidades y las prioridades de los titulares de derechos.
- > Hay que respetar e incrementar, de ser necesario, la capacidad administrativa existente.

- > A fin de maximizar los beneficios previstos en los presupuestos sociales existentes para los hogares que carecen de seguridad alimentaria, los programas deben ser eficientes (un bajo costo de transferencia) y tener una buena relación costo-eficacia (efectos elevados y sostenibles); al mismo tiempo, los Estados deben excluir de los recortes presupuestarios a los programas de protección social.

Participación

- > Quienes carecen de seguridad alimentaria deben participar en toda la medida de lo posible en el diseño, la ejecución y la supervisión de los programas.
- > Quienes tienen derecho a asistencia deben ser informados de sus derechos y garantías legales a fin de que puedan hacerlos valer, cuando sea necesario, judicialmente o mediante otros mecanismos.
- > La asistencia debería estar adaptada a las circunstancias del lugar, teniendo en cuenta los intereses de los productores locales y el funcionamiento de los mercados locales.
- > La asistencia debe prestarse de manera de respetar la dignidad humana y la autonomía de los titulares de los derechos.



Foto: FAO/17030/G. Bizzarri



GTZ/DSC00919 - www.socialcasherfers-zambia.org

Enfoque holístico

- > La política social debe emplear estrategias multisectoriales en que se preste asistencia directa y se promueva además la seguridad alimentaria a largo plazo. Estas estrategias deberían incluir el acceso de los más pobres a la educación primaria, la atención básica de la salud, agua potable y limpia, saneamiento adecuado y justicia.

¿ASISTENCIA EN DINERO O ASISTENCIA EN ESPECIE?

Se discute mucho si la asistencia alimentaria debe proporcionarse en dinero o en especie.

Las transferencias en dinero sirven para promover el desarrollo del mercado local cuando los mercados de alimentos funcionan y la causa fundamental del hambre es el acceso a los alimentos. Las transferencias en dinero no sujetas a restricciones permiten a los hogares pobres invertir y gastar en lo que consideran más importante. Hay estudios que demuestran que incluso los más pobres entre los pobres invierten alguna parte de una transferencia



Foto: GTZ/DSC009840 - www.socialcasherfers-zambia.org



Foto: GTZ/DSC01004 - www.socialcasherfers-zambia.org

Foto: FAO/19538/G. Bizzarri



en dinero en actividades de producción agrícola o de empleo por cuenta propia. Las transferencias que tienen como base el acceso a la alimentación, como los cupones de alimentos o las transferencias en dinero sujetas a restricciones, pueden también promover el desarrollo del mercado local aunque dificulten el ahorro y la inversión.

Una solución basada en el abastecimiento de alimentos es la más adecuada cuando el abastecimiento insuficiente es la causa fundamental del hambre. En esos casos, las transferencias en dinero generan inflación si los mercados no funcionan bien o, peor aún, si no hay alimentos, como ocurre en las emergencias más graves. La Directriz 15 imparte orientación a los Estados con respecto a la ayuda alimentaria internacional y dispone que "los Estados donantes deberían

proporcionar asistencia de manera tal que tenga en cuenta la inocuidad de los alimentos, la importancia de no causar trastornos a la producción local de alimentos y las necesidades nutricionales y dietéticas y la cultura de las poblaciones receptoras".

CONCLUSIÓN

El derecho fundamental a no pasar hambre obliga a todos los Estados, ricos y pobres por igual, a establecer redes de seguridad para los más necesitados. Tanto las Directrices voluntarias como el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen que los recursos constituyen el factor limitativo.

Durante mucho tiempo se consideraba que el gasto en redes de seguridad social no

era sostenible, era cuantioso y redundaba en detrimento del crecimiento económico. Sin embargo, en cada vez mayor medida se considera ahora una inversión en capital humano y parte de una estrategia de crecimiento favorable a los pobres. Los países desarrollados emplean diversos mecanismos de protección, entre ellos el seguro de desempleo, la asistencia a las personas vulnerables y las pensiones. Países de ingresos medianos tales como el Brasil, Chile y Sudáfrica han ampliado rápidamente sus planes sociales de transferencia en dinero y han logrado un aumento concomitante de la seguridad alimentaria. Los países de bajos ingresos, si bien tienen más limitaciones, también pueden tomar medidas para reforzar sus redes de seguridad social. La República Unida de Tanzania, Sierra Leona y Zambia, por ejemplo, están formulando estrategias nacionales de protección social y preparando la próxima generación de estrategias para la reducción de la pobreza. Según Schubert, estas estrategias están al alcance incluso de los países más pobres. En el caso de Zambia, una red de seguridad social para los más pobres costaría únicamente un cinco por ciento de la asistencia oficial para el desarrollo que se recibe cada año.

REFERENCIAS

- Banco Mundial.** 2003. *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*. Washington D.C. (se puede consultar también en web.worldbank.org/external/default/main?entityID=000090341_20031007150121&theSitePK=477688&contentMDK=20283204&menuPK=477696&pagePK=64167689&piPK=64167673).
- Banco Mundial.** 2005. *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*. Washington, D.C. (se puede consultar también en econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/ETWDRS/EXTWDR2006/0,,contentMDK:20586898~pagePK:64167689~piPK:64167673~theSitePK:477642,00.html).
- Barrientos, A. et al.** (2003) *Non-contributory pensions and poverty prevention*. Manchester, R.U. (se puede consultar en www.helppage.org/images/pdfs/NCPEnglish.pdf).
- BMZ/GTZ.** 2005 *Social Cash Transfers- Reaching the Poorest*. Eschborn (se puede consultar en www2gtz.de/dokumente/bib/05-0542.pdf).
- Commission for Africa.** 11 de marzo de 2005. *Our Common Interest*. Report of the Commission for Africa. Londres (se puede consultar también en www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html).
- FAO.** 2004. *Safety nets and the right to food*. IGWG RTFG/INF 3. Roma (se puede consultar en www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J1444E.HTM).
- Gorman, M.** 2004. *Age and security: how social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families*. Londres, HelpAge International (se puede consultar también en www.helppage.org/images/pdfs/agesecurity/Full%20report.pdf).
- Schubert, B.** 2005. *The pilot social cash transfer scheme Kalomo District, Zambia*. Working Paper 52. Manchester, Chronic Poverty Research Center (se puede consultar también en www.chronicpoverty.org/pdfs/52Schubert.pdf).

Para ordenar copias adicionales contactar a la FAO. | Para descargar: www.fao.org/righttofood
Esta nota puede ser citada como: FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma. Derechos de Autor © 2006 FAO.



- ① INTRODUCCIÓN
- ② POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO
- ③ CUESTIONES LEGALES E INSTITUCIONALES
- ④ POLÍTICA AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA
- ⑤ NUTRICIÓN Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
- ⑥ EDUCACIÓN Y TOMA DE CONCIENCIA
- ⑦ REDES DE SEGURIDAD SOCIAL
- ⑧ SITUACIONES DE EMERGENCIA

NOTA ⑧

SITUACIONES DE EMERGENCIA

Preparada por
Lorenzo Cotula, Auxiliar de Investigación, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo

Los desastres naturales y los causados por el hombre constituyen un obstáculo particularmente difícil para que el derecho a la alimentación se haga realidad. Con mucha frecuencia los conflictos armados y los desastres naturales, como inundaciones, terremotos y sequías, causan trastornos a la producción agrícola y, de esa manera, reducen la cantidad de alimentos disponibles en los países en que tienen lugar. Estos desastres pueden redundar también en desmedro de la capacidad de individuos y grupos para tener acceso a los alimentos disponibles, sea físicamente (al dañar la infraestructura de transporte) sea económicamente (al reducir las actividades económicas por las cuales la gente produce o compra alimentos). Como consecuencia, entre los diversos medios de hacer realidad el derecho a la alimentación, la asistencia alimentaria (esto es, el abastecimiento de alimentos) y la asistencia relacionada con los alimentos (esto es, la

transferencia en especie de insumos agrícolas tales como semillas y las transferencias en dinero para comprar alimentos) cobran mayor importancia en las situaciones de emergencia que en circunstancias ordinarias.

Hay un vasto *corpus* de derecho internacional que rige la realización del derecho a la alimentación en situaciones de emergencia. Las normas de derechos humanos siguen siendo aplicables tanto en casos de desastre natural como de desastre causado por el hombre. Si bien los Estados pueden suspender la mayoría de los derechos humanos en época de "emergencia pública", el derecho a la vida, incluido el derecho a una ingesta mínima de alimentos para la supervivencia, nunca puede suspenderse. En los conflictos armados también es aplicable el derecho internacional humanitario. El derecho internacional protege los derechos de grupos vulnerables tales como los refugiados (Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre los Refugiados). El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional califica de crímenes, punibles con



Foto: FAO/M. Falcone

arreglo al derecho internacional, las infracciones graves del derecho a la alimentación. El derecho internacional rige también la prestación de asistencia alimentaria (las normas de la Organización Mundial de Comercio y el Convenio de 1999 sobre la Ayuda Alimentaria, por ejemplo). Hay tratados internacionales que protegen la seguridad del personal humanitario de las Naciones Unidas y de otras entidades. Por último, existen principios internacionalmente reconocidos incorporados en instrumento que no tienen fuerza obligatoria, tales como la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y los Principios Rectores de las Naciones Unidas aplicables a los Desplazamientos Internos.

Las Directrices voluntarias parten de la base de este extenso *corpus* de normas y principios. Si bien las Directrices 16 (Catástrofes naturales y provocadas por el hombre) y 15 (Ayuda alimentaria internacional) no tienen *per se* fuerza obligatoria, muchos de los principios que consagran recogen el derecho internacional vigente y le añaden valor al analizar las normas de derechos humanos, humanitarias y económicas desde el punto de vista del derecho a la alimentación.

QUE DEBEN HACER LOS ESTADOS AFECTADOS

Incluso en situaciones de emergencia el Estado tiene la obligación de tomar medidas con miras a la realización progresiva del derecho a la alimentación "hasta el máximo de los recursos de que disponga" (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2). En particular, el Estado afectado por una catástrofe natural o provocada por el hombre debe:

- > Abstenerse de entorpecer las actividades (lícitas) que realicen personas y grupos para producir y obtener alimentos y abstenerse de restringir su acceso a los envíos de asistencia humanitaria ("la obligación de respetar");
- > Impedir que grupos armados u otras entidades saqueen alimentos y priven a los civiles de acceso a ellos ("la obligación de proteger");
- > Facilitar el paso de los envíos de asistencia humanitaria y velar por la

seguridad del personal humanitario ("la obligación de facilitar");

- > Dar apoyo a las personas y los grupos, como los refugiados y las personas desplazadas dentro del país, que no pueden alimentarse ("la obligación de dar sustento").

El Estado que no pueda cumplir estas obligaciones por sí solo debe recabar la asistencia de la comunidad internacional.

En los conflictos armados se suman a estos principios las normas del derecho internacional humanitario, aplicables tanto a los Estados como a entidades no estatales, como las milicias. Por ejemplo, las obligaciones de respetar y de proteger están intrínsecamente incorporadas en las normas humanitarias que prohíben hacer pasar hambre a civiles como método de guerra y prohíben el ataque y la destrucción de artículos indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como alimentos, campos cultivados, cultivos, ganado e infraestructura de agua. Las infracciones graves de estas obligaciones pueden dar lugar a un proceso penal ante los tribunales nacionales o ante la Corte Penal Internacional (véase el Ejemplo 1).

Los sistemas eficaces de alerta temprana, las medidas adecuadas de preparación para casos de emergencia y un buen conocimiento de las estrategias locales para hacerles frente son fundamentales para prevenir o reducir los efectos de las catástrofes naturales o provocadas por el



Foto: FAO/6724/F. Botts

EJEMPLO 1

La resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Darfur

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en la resolución 1593 (2005), decidió remitir al Fiscal de la Corte Penal Internacional las denuncias de infracciones del derecho humanitario y las normas de derechos humanos en Darfur (Sudán). Estas denuncias consistían en la destrucción de aldeas, puntos de agua, la quema de cultivos y el saqueo de bienes civiles, todo lo cual había causado un desplazamiento masivo y forzoso de civiles.

Foto: FAO/19939/H. Toros



CÓMO DEBERÍA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL APOYAR LA ACCIÓN DE LOS ESTADOS

La comunidad internacional debería apoyar la acción de los Estados afectados de distintas maneras, desde la cooperación internacional para la alerta temprana hasta la asistencia alimentaria. En la Directriz 15 figuran varios principios sobre ayuda alimentaria internacional que pueden agruparse en tres categorías.

En primer lugar, la ayuda alimentaria no debería causar trastornos a la economía local y debería tener en cuenta la recuperación y el desarrollo a más largo plazo. Hay estudios teóricos que indican los posibles efectos negativos de la ayuda alimentaria internacional en los mercados locales de alimentos (reducir los precios de los alimentos) y en la producción (desalentar la producción agrícola). Cuando estos efectos se materializan, la asistencia alimentaria puede menoscabar la realización del derecho a la alimentación a largo plazo. Para minimizar estos efectos nocivos, hay que

hombre. En la Directriz 16 se insta a la acción de los Estados y a la cooperación internacional en esta materia. Los Estados deben tomar medidas, como almacenar alimentos y establecer sistemas adecuados de distribución de alimentos, a fin de prepararse para épocas de emergencia. La puesta en práctica de otras directrices contribuiría también a unos sistemas eficaces de alerta temprana. Por ejemplo, en la Directriz 1 (Democracia, buena gestión

pública, derechos humanos y Estado de derecho) se insta a los Estados a promover, entre otras, la libertad de expresión, la libertad de prensa y la libertad de reunión y asociación. La investigación demuestra que los países que garantizan la libertad de expresión tienen menos posibilidades de experimentar hambrunas en razón de la libre corriente de información y la consiguiente presión que una prensa libre ejerce sobre el gobierno para que actúe (Drèze y Sen).

EJEMPLO 2

Diseño de programas de ayuda alimentaria

Los programas de asistencia que minimizan los efectos nocivos en la producción local de alimentos:

- > Proporcionan ayuda sobre la base de una sólida evaluación de las necesidades y únicamente "cuando sea la forma de asistencia más efectiva y apropiada" (Convenio sobre la Ayuda Alimentaria, artículo VIII);
- > Tienen en cuenta las mejores opciones para la prestación de asistencia, con inclusión de la distribución de alimentos, transferencias en dinero a los hogares y combinaciones de ambas. Se han hecho ensayos con transferencias en dinero en diversas situaciones, entre ellas las recientes operaciones de socorro en Etiopía, la República Islámica del Irán y Somalia (Harvey, Slater y Farrington). En Mozambique, un programa de socorro de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional consistió en la distribución de dinero a las mujeres cabeza de familia por conducto de un banco comercial local; según los informes, el programa ha constituido un mecanismo eficaz en función del costo para permitir a los hogares comprar alimentos, ganado y semillas (Hanlon);
- > En los casos en que la asistencia alimentaria se proporciona en especie, consideran la posibilidad de adquirir alimentos en un país en desarrollo y no en el Norte (compra triangular) o en alguna parte del país afectado para abastecer a una zona deficitaria del mismo país (compra local);
- > Tienen una clara estrategia de terminación y finalizan los programas de asistencia cuando corresponde.



Foto: FAO/17881/A. Conti

tener especial cuidado al diseñar programas de asistencia en alimentos o relacionados con la alimentación (véase el Ejemplo 2).

En segundo lugar, los programas de asistencia deben cumplir una amplia variedad de normas y estándares internacionales, entre ellos los "principios humanitarios reconocidos a nivel universal" determinados por el derecho internacional humanitario.

Éstos incluyen los principios de imparcialidad y no discriminación, lo que significa que la ayuda debe prestarse

exclusivamente sobre la base de la necesidad. Igualmente, hay que asignar prioridad a los grupos más vulnerables, con inclusión de las mujeres embarazadas, las madres que amamantan y los niños.

En tercer lugar, en la medida en que el carácter urgente de las necesidades y la disponibilidad de recursos lo permitan, al proporcionar ayuda hay que tener en cuenta las circunstancias del lugar, las tradiciones alimenticias y las culturas. Además, la evaluación de las necesidades y la planificación, supervisión y evaluación

de los programas de asistencia deben hacerse, en toda la medida de lo posible, de forma participativa.

DIMENSIONES DE GÉNERO DE LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

Las situaciones de emergencia afectan de distinta manera al hombre a la mujer y pueden también afectar las relaciones de poder entre ellos. Así ocurre particularmente en los conflictos armados, en que es más probable que se enliste a hombres y niños y es más probable que éstos resulten heridos o pierdan la vida. Como resultado, la mujer asume una mayor responsabilidad por la producción de alimentos y las actividades económicas. La mujeres y las niñas se hacen más vulnerables a la agresión y el abuso sexual durante los periodos de conflicto armado y pueden verse obligadas a desplazarse de sus hogares y tierras. Cuando se restablece la paz, las relaciones de género pueden resentirse mientras hombres y mujeres se adaptan a las nuevas circunstancias. En las Directrices Voluntarias se alienta a encauzar la asistencia alimentaria a la mujer tanto para darle poder como para aumentar las posibilidades de una distribución equitativa dentro del hogar.

REFERENCIAS/FUENTES ÚTILES DE CONSULTA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (se puede consultar también en www.unhcr.org).
- Comité Internacional de la Cruz Roja (se puede consultar también en www.icrc.org).
- Cotula, L. & Vidar, M. 2003. *The right to adequate food on emergencies*, FAO Legislative Study 77. Roma (se puede consultar también en www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/005/Y4430E/Y4430E00.HTM).
- Drèze, J. & Sen, A. 1991. *Hunger and public action*. Oxford, Clarendon Press (se pueden consultar resúmenes en www.oxfordscholarship.com/oso/public/content/economicsfinance/0198283652/toc.html).
- FAO. 2005. *Emergency and rehabilitation programmes: Does gender matter?* Fact sheet. Roma.
- Hanlon, J. 2004. Is it possible to just give Money to the poor. *Development and Change*, 35(2):375-383 (se puede consultar un resumen en www.blackwellsynergy.com/doi/abs/10.1111/j.1467-7660.2004.00356.x).
- Harvey, P., Slater, R. & Farrington, J. 2005. *Cash transfers- Mere "Gadafi" syndrome, or serious potential for rural rehabilitation and development?* Natural Resource Perspectives, No.97. Overseas Development Institute, Londres. (se puede consultar también en www.odi.org.uk/nrp/97.pdf).
- International Grains Council/Food Aid Committee (se puede consultar en www.igc.org.uk).
- PMA (se puede consultar en www.wfp.org).
- United Nations Special Rapporteur on the Right to Food (se puede consultar en www.righttofood.org).

Para ordenar copias adicionales contactar a la FAO. | Para descargar: www.fao.org/righttofood
Esta nota puede ser citada como: FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma.
Derechos de Autor © 2006 FAO.